



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

RAIMUNDO FERREIRA DA SILVA JUNIOR

**Administrações Regionais do Distrito Federal:
serviços públicos ou representação política?**

Brasília

2017

RAIMUNDO FERREIRA DA SILVA JUNIOR

**Administrações regionais do Distrito Federal:
serviços públicos ou representação política?**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação Lato Sensu Gestão Pública.

Orientador: Prof. Mestre Sérgio Oliveira

Brasília, 23 de Setembro de 2017.

Banca Examinadora

Prof. Sergio Oliveira

Prof. Gilson Ciaralho

Prof. Roberto Paldês

Resumo:

Este trabalho tem por objetivo realizar uma avaliação do desempenho administrativo das administrações regionais do Distrito Federal (AR). Examinar as competências desses órgãos públicos, entender o seu papel na estrutura governamental do Poder Executivo do DF, mensurar alguns dos seus resultados e problematizar sobre o processo de participação popular na escolha do principal dirigente das repartições públicas (AR), o administrador regional. A fim de analisar o desempenho das administrações regionais (AR) foi realizada uma pesquisa documental, a partir de relatórios oficiais que integram a prestação de contas do Poder Executivo local. As informações sobre execução orçamentária e financeira foram extraídas do Sistema SIGGO, módulo SIAC – Sistema Integrado de Administração Contábil, Secretaria da Fazenda do Distrito Federal. Os resultados observados indicam que as AR realizam muito pouco daquilo que é proposto como delegação ou responsabilidade legal. Esses órgãos parecem sofrer com o impasse sobre o seu papel institucional. Realizam uma articulação governamental ou de representação política de forma limitada. Por outro lado, atuam de forma inadequada e com resultados insatisfatórios na execução dos serviços técnicos ou atividades de interesse público que lhe são delegadas por legislações diversas. Embora sejam órgãos relevantes na estrutura administrativa do DF chegou-se à conclusão que o desempenho das administrações regionais pode ser classificado como limitado. A participação das AR no total da despesa pública é inexpressiva. No período examinado (2008, 2012 e 2016) não alcançou sequer 1% dos valores totais da despesa empenhada no DF. A execução orçamentária e financeira das AR caracteriza-se por valores baixos de empenhos nas despesas relacionadas com as atividades finalísticas de atuação governamental. Esses órgãos também apresentam uma tendência de perda da força de trabalho em atividade, comprometendo o desempenho das suas atribuições legais.

Palavras Chaves: Administrações Regionais. Representação Política. Serviços públicos. Execução orçamentária. Avaliação.

Abstract

The objective of this work is to perform an evaluation of the administrative performance of the regional administrations of the Federal District (AR). To examine the competencies of these public agencies, to understand their role in the governmental structure of the Executive Power of the Federal District, to measure some of their results and to question the process of popular participation in the choice of the chief executive of the public agencies. In order to analyze the performance of the regional administrations (AR) a documentary research was carried out, based on official reports that integrate the accountability of the local Executive Branch. The information on budgetary and financial execution was extracted from the SIGGO System, SIAC module - Integrated Accounting Administration System, Federal District Finance Department. The observed results indicate that RAs perform very little of what is proposed as delegation or legal responsibility. These bodies seem to suffer from the impasse over their institutional role. They engage in limited government or political representation. On the other hand, they act inadequately and with unsatisfactory results in the execution of technical services or activities of public interest that are delegated to them by different legislations. Although they are relevant bodies in the administrative structure of the DF, it has been concluded that the performance of regional administrations can be classified as limited. The share of RAs in total public expenditure is unimpressive. In the period examined (2008, 2012 and 2016) it did not reach even 1% of the total amount of expenditure committed in the DF. Budgetary and financial execution of RAs is characterized by low commitment amounts in expenditures related to the final activities of government activities. These bodies also present a tendency of loss of the active work force, compromising the performance of their legal attributions.

Key Words: Regional Administrations. Political Representation. Public services. Budget execution. Evaluation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
CAPÍTULO 1: MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS: CONCEITOS PARA UMA AVALIAÇÃO	12
CAPÍTULO 2: DISTRITO FEDERAL: AUTONOMIA POLÍTICA, SERVIÇOS PÚBLICOS E CRISE FISCAL	21
CAPÍTULO 3: ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS (AR): HISTÓRICO, COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES – O QUE FAZEM (OU DEVERIAM FAZER) AS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS?	28
CAPÍTULO 4: ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS (AR): METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO	36
CAPÍTULO 5: ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS (AR): ANÁLISE DO DESEMPENHO	44
5.1 Licenciamento de atividades econômicas pelas administrações regionais (AR)	46
5.2 Licenciamento de atividades da construção civil pelas administrações regionais (AR)	50
CAPÍTULO 6: ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS (AR) : EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	59
6.1 Administrações regionais (AR) – Grupo 1: alta renda e grau de escolaridade elevado Brasília e Cruzeiro:	60
6.1.1 Exercício Financeiro 2008: período gestão José Roberto Arruda	62
6.1.2 Exercício Financeiro 2012: período gestão Agnelo Queiroz	63
6.1.3 Exercício Financeiro 2016: período gestão Rodrigo Rollemberg	65
6.2 Administrações regionais (AR) – Grupo 2: baixa renda e menor grau de escolaridade Planaltina e SCIA/Cidade Estrutural	68
6.2.1 Exercício Financeiro 2008: período gestão José Roberto Arruda	68
6.2.2 Exercício Financeiro 2012: período gestão Agnelo Queiroz	69
6.2.3 Exercício Financeiro 2016: período gestão Rodrigo Rollemberg	70

6.3 Administrações regionais (AR) – Grupo 3: renda e grau de escolaridade intermediária Ceilândia e Gama	70
6.3.1 Exercício Financeiro 2008: período gestão José Roberto Arruda	71
6.3.2 Exercício Financeiro 2012: período gestão Agnelo Queiroz	72
6.3.3 Exercício Financeiro 2016: período gestão Rodrigo Rollemberg	73

CAPÍTULO 7: PROPOSTAS PARA A ESCOLHA DO ADMINISTRADOR REGIONAL E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA COMUNITÁRIA NAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS	75
--	-----------

CONCLUSÃO	80
-----------	-----------

REFERÊNCIAS	86
-------------	-----------

INTRODUÇÃO:

O DF organizou-se ao longo da sua história por meio das regiões administrativas. Um recorte territorial para a atuação da administração pública de forma descentralizada. Em cada região administrativa foi criado um órgão para executar as ações e os serviços da administração pública local, denominada Administração Regional (AR).

O presente trabalho acadêmico tem por objetivo realizar uma avaliação do desempenho administrativo desses órgãos públicos (AR). Examinar as suas competências e atribuições legais, entender o seu papel na estrutura administrativa do DF e problematizar sobre o processo de participação popular na escolha do principal dirigente das (AR), o administrador regional.

As administrações regionais são órgãos da estrutura administrativa do Distrito Federal. São instituições prestadoras de atividades e serviços públicos fundamentais para a população. Avaliar a execução regular das suas atividades, desvinculadas das discussões quanto aos aspectos de representação política (processo de escolha do administrador regional de forma direta pela população ou pelo governador; com ou sem arbitragem política da CLDF; de representação da comunidade residente junto ao chefe do Poder Executivo; ou ao contrário, representação política do governador perante a respectiva localidade), poderá contribuir para aperfeiçoar o trabalho institucional desses órgãos..

De forma específica temos por objetivo avaliar o desempenho administrativo a partir da sistematização dos indicadores físicos dos serviços sob responsabilidade das AR; mensurar os investimentos executados; examinar a participação na execução da despesa pública e quais serviços/atividades entregues à comunidade.

Queremos também comparar o desempenho das AR por região administrativa. A população do DF possui diferentes perfis socioeconômicos na ocupação do espaço territorial, de forma que podemos classificar as regiões com foco na incidência maior de moradores de alta renda e maior escolaridade da população com aquelas regiões administrativas com população residente de menor renda e menor escolaridade ou de perfil renda/escolaridade mediana.

Outro objetivo pontual do trabalho é discutir as propostas de mudanças no processo de escolha do administrador regional, a regulamentação da participação popular na escolha desses agentes administrativos e se essas propostas colaboram para melhorar a performance administrativa das administrações regionais.

No Capítulo 1 são discutidos os modelos de administração pública e os conceitos teóricos dos temas aqui abordados: região administrativa, administração regional, avaliação de políticas pública, participação social e os resultados pretendidos. Administração Pública pode ser conceituada como o aparato institucional organizado pelo Estado para efetivar/executar as suas ações.

Esse **aparato apresentou-se** ao longo da história de três diferentes formas: os modelos patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Cada um desses modelos encontrou o seu lugar em determinado período e contexto econômico e social. Cada um deles fundou-se com características próprias. As características de cada um dos modelos, as suas potencialidades e limites; o contexto histórico presente quando da adoção dos modelos compõem o painel de referências teóricas para o presente trabalho.

Outra delimitação conceitual importante é a compreensão do que seja **região administrativa** e também o que é **administração regional (AR)**?

Ao longo da história do DF as duas expressões se confundem e muitas vezes parecem representar o mesmo conceito. No entanto, não é bem assim.

O DF adotou como forma de organização do seu território as regiões administrativas. Essas regiões são na verdade uma subdivisão espacial da cidade. Um recorte da circunscrição territorial.

No processo de construção da identidade histórica, cultural e comunitária do DF muitas dessas regiões administrativas, por vezes denominadas de “cidades-satélites”, constituíram-se como verdadeiras cidades.

Nelas surgiram, ao longo dos anos, uma forte identidade entre a população e o espaço, como ocorre nos demais municípios brasileiros. É difícil imaginar o DF sem Ceilândia, Gama, Planaltina, Plano Piloto e tantas outras regiões.

Na capital federal a divisão por municípios é vedada por força de previsão do texto constitucional. Por isso, discutir o grau de autonomia e as atribuições dos órgãos que por delegação legal possuem a competência de atuar nessas regiões torna-se necessário.

As administrações regionais, diferente das regiões administrativas são órgãos públicos, ou seja, expressam a presença do Poder Executivo do Distrito Federal. Esses órgãos foram criados para prestar e descentralizar serviços, de forma a aproximar a população residente nas regiões administrativas das ações executadas pela administração do Distrito Federal.

Quando se fala de escolher o administrador regional com a participação popular através do voto direto da população residente na região administrativa parece ocorrer uma

confusão entre a representação política almejada pela comunidade e os serviços públicos que devem ser prestados pelo Estado.

Não se sabe se o administrador regional representa a comunidade residente perante ao governador, chefe do Poder Executivo local. Ou o contrário, com a eleição direta ou nomeação pelo governante de plantão, será o administrador regional o representante político e partidário do governador junto à comunidade? O órgão AR presta quais serviços? Onde começam e onde se encerram as responsabilidades dessas repartições públicas? É esse debate que queremos pontuar e problematizar.

O Capítulo 2 dedicou-se a realizar uma breve reflexão sobre o processo de autonomia política do DF, o desenho institucional inscrito na Constituição Federal para o DF, o financiamento dos serviços públicos de Brasília e os problemas enfrentados pela cidade, particularmente no período mais recente decorrente do quadro de crise fiscal.

Dados de 2015 revelam que o orçamento público disponibilizado para o DF o classifica como a 8ª. maior unidade da federação (Estados) em termos de valores de receitas orçamentárias disponíveis. Com relação à população residente ocupamos a 20ª. posição em número absoluto. Ou seja, o DF possui a 20ª. menor população residente do Brasil e a 8ª. maior receita orçamentária disponível (2015).

A razão entre a receita orçamentária disponibilizada e a população residente alcança um valor per capita de R\$ 9,0 mil/hab., de longe o maior valor de todos os estados brasileiros. Apesar dessa disponibilidade orçamentária a cidade convive cada vez mais com um cenário de desequilíbrio das contas públicas.

Nos últimos anos houve uma deterioração do quadro fiscal. Os valores das despesas empenhadas nos últimos três exercícios financeiros (2014/2015/2016) superaram às receitas realizadas, configurando déficits primários sucessivos. O Poder Executivo local atravessa um período particularmente conturbado. O resultado negativo das contas públicas resulta em atrasos ou em paralisações de atividades ou serviços importantes prestados à população.

Além disso, a queda da atividade econômica no Brasil nesse período, complicou o quadro de desarranjo das finanças públicas. O resultado dessa combinação de fatores (recessão econômica e descontrole das contas públicas) provoca a perda da capacidade do Poder Executivo local de desempenhar de forma satisfatória as suas atribuições e responsabilidades. Embora haja uma disponibilidade de recursos orçamentários expressiva, o DF convive cada vez mais com menos recursos para confrontar problemas graves nas áreas sob sua responsabilidade.

Diante desse cenário é oportuno indagar se uma maior autonomia política dos residentes nas regiões administrativas para escolher o administrador regional é uma medida capaz de melhorar e ampliar a oferta dos serviços públicos requisitados pela população.

No Capítulo 3 descrevemos as competências e o histórico das administrações regionais (AR) na estrutura administrativa do DF. O que fazem ou deveriam fazer as (AR). Há um conjunto significativo de atividades a ser desenvolvidas ou de serviços públicos que devem ser executados, atribuídos por legislações e por áreas diversas, de responsabilidade direta ou indireta das (AR).

Esses órgãos (AR) incorporam diferentes atribuições de operação de atividades públicas: regulação e fiscalização de atividades econômicas e empresariais no âmbito do seu território; execução de serviços de instalação, conservação e zeladoria urbana; apoio às atividades de limpeza pública e de vazão/drenagem de águas pluviais, dentre outras.

Apenas de forma genérica é indicado que uma das competências das AR é a representação política da administração do DF. Ou seja, os aspectos de representação política dessas repartições não retiram as atribuições executivas. Nesse capítulo então veremos a delimitação dessas responsabilidades e a apresentação de alguns resultados selecionados.

Toda a metodologia do presente trabalho acadêmico com as fontes de informação, legislação consultada, referências e os procedimentos metodológicos adotados foram descritos no Capítulo 4. Há 31 administrações regionais no DF. Como o volume de informação é muito extenso optou-se por concentrar a investigação acadêmica numa pequena amostra.

Foram selecionadas pelo autor, a partir de critérios temporais e de perfis sócio econômicos, 06 (seis) administrações regionais (AR.).

Adotou-se no processo de seleção das AR critérios como tempo de existência institucional dos órgãos e tamanho da população residente na localidade, nos anos de 2008, 2012 e 2016.

As administrações regionais (AR) selecionadas de acordo com os critérios construídos foram: Brasília e Cruzeiro (Grupo 1- alta renda e maior grau de escolaridade); Planaltina e SCIA/Estrutural (Grupo 2 – baixa renda e menor grau de escolaridade) e Ceilândia e Gama (Grupo 3 – renda/escolaridade considerado de nível intermediário).

As razões para a seleção dessas administrações regionais, os perfis social e econômico de cada uma delas por renda e grau de escolaridade; a fundamentação metodológica do trabalho é objeto do Capítulo 4.

Os resultados da pesquisa documental com o desempenho institucional das administrações regionais (AR) à luz de serviços e produtos entregues à população foi mensurado utilizando-se aspectos orçamentários, financeiros e físicos.

A técnica empregada foi a pesquisa documental, realizada a partir de fontes como relatórios oficiais que integram a prestação de contas do Poder Executivo local/ Prestação de Contas Anual do Governador do DF e o Sistema de Integrado de Gestão Governamental (SIGGO), da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal.

Os resultados encontrados na nossa pesquisa documental são apresentados e discutidos nos capítulos 5 e 6. O trabalho de avaliação se concentrou na execução orçamentária e financeira das administrações regionais (AR) selecionadas e também procurou examinar dados físicos de resultados apresentados pelos órgãos nos documentos oficiais de prestação de contas anual do governador.

O conteúdo das propostas para se implantar um processo de participação popular na escolha do administrador regional foi apresentado e discutido no Capítulo 7.

A forma de escolher o administrador regional para dirigir uma AR em determinada região administrativa é uma preocupação antiga dos legisladores do DF. Quando a Lei Orgânica do Distrito Federal foi promulgada, em junho de 1993, o assunto já estava previsto dentro do capítulo da organização administrativa. Consta do texto legal a previsão de que “lei disporá sobre a participação popular no processo de escolha do Administrador Regional”.

O exercício dessa “participação popular” e de que maneira se organiza o processo de escolha do administrador regional encontra-se atualmente em debate na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). Há diferentes proposições legislativas em tramitação no Poder Legislativo local. Uma delas, elaborada pela gestão do atual governador Rodrigo Rollemberg, foi submetida inclusive à consulta pública. Nossa preocupação foi apresentar os principais argumentos dessas iniciativas e indicar seus limites quanto às possibilidades dessas propostas representarem uma medida capaz de melhorar o desempenho institucional das AR.

Por último, finalizamos com as conclusões do trabalho acadêmico. Os resultados aqui apresentados e descritos não representam um esgotamento das discussões sobre o assunto. Pelo contrário, entendemos ser necessário construir um modelo de avaliação do desempenho institucional das AR nas mais diversas regiões administrativas do DF. Dessa forma, dessa forma seria possível avaliar se há a necessidade de uma reformulação global do papel das administrações regionais, delimitando suas funções operativas de execução de serviços públicos e/ou de representação política/comunitária da população residente nas localidades.

CAPÍTULO 1:

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS: CONCEITOS PARA UMA AVALIAÇÃO

Percebe-se de forma recorrente uma opinião crítica da população em geral quanto à oferta, a disponibilidade e a qualidade dos serviços públicos e dos produtos entregues pelo Estado. Como assinalam Pares e Valle (2006, p. 229), “ao Estado tem sido demandado oferecer bens e serviços em maior quantidade e qualidade, sem aumento de custos e com maior transparência e equidade no gasto público”. Essa reivindicação da sociedade não é fato recente. A forma como a Administração Pública se organiza para prestar os serviços e oferecer produtos sob sua responsabilidade é fonte de um extenso debate sobre os modelos e as propostas de reformas para se aperfeiçoar a atuação da gestão pública.

Em perspectiva histórica a disposição de se encontrar novas formas ou processos capazes de revitalizar a administração pública brasileira é uma diretriz constante. O desejo de executar transformações nas estruturas administrativas (organizacionais, gerenciais e no funcionalismo público); do aparelho do estado tem pautado o debate nas últimas três décadas. De acordo com Klering, Porsse e Guadagnin(2010, p. 5) a disposição para “reformular administrativamente” o Estado brasileiro é “antiga”, estando presente desde a década de 30 do século passado, mas assumindo maior relevância em meados da década de 90 do século XX.

Qual o Estado ou estrutura que se pretende reformar? Como se estruturou a administração pública no Brasil ao longo dos anos? De acordo com Lourenço (2016, p. 30) “administração Pública pode ser considerado o aparelho de estado organizado para efetivar as políticas de determinado governo”. Esse “**aparelho**” ao longo da história se apresentou de três diferentes formas: os modelos patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

Cada um desses modelos encontrou o seu lugar em determinado período histórico e se fundou em características próprias, buscando de alguma forma executar as funções essenciais da gestão pública.

Em breve abordagem teórica apresento de forma sintética as principais características e os períodos de cada um desses modelos de administração pública, procurando situá-los no contexto brasileiro, já que tais modelos se apresentam em diferentes países ou nações.

Lourenço (2016, p. 32) define assim o modelo patrimonialista de administração pública: “decorrente dos estados absolutistas do século XVIII. Uma característica muito

marcante desse modelo é a não separação do patrimônio do Estado do patrimônio do governante”

No Brasil esse modelo foi adotado desde os períodos mais remotos da nossa colonização por Portugal. A “cultura patrimonialista” ou o Estado Patrimonial é um traço marcante da herança histórica brasileira.

A reprodução de traços do modelo patrimonialista continua presente no âmbito da gestão pública nacional e de outras esferas da federação. A “cultura patrimonialista” contemporânea se materializa em diferentes instituições e também pela ação de vários agentes públicos que insistem em patrocinar o uso dos cargos ou das funções públicas para obterem vantagens pessoais; autoridades diversas que ignoram a lei e se repetem na prática recorrente do nepotismo; da corrupção; no abuso das prerrogativas do cargo público; na autoconcessão de mordomias/despesas públicas perdulárias e ainda na utilização de equipamentos de uso comum da população para fins essencialmente particulares, apenas para citar alguns poucos exemplos da capacidade de “resiliência” do jeito patrimonialista de se administrar os bens públicos no Brasil.

No modelo patrimonialista, vivido mais intensamente pela administração pública no Brasil até 1889, assinalam Klering, Porsse e Guadagnin (2010, p. 7):

o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares (servidores) possuem status de nobreza real. Caracteriza-se pela indefinição entre o que é público e privado, entre o político e o administrador público (como cargo profissional). Consequentemente, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.

O modelo de administração pública burocrático surgiu como uma alternativa “saneadora” dos vícios e das disfunções presentes no modelo patrimonialista. Seus princípios foram orientados com base na profissionalização das carreiras da administração pública, no recrutamento e seleção dos agentes públicos por mérito e por especialização profissional, na hierarquia funcional e no formalismo.

Esse modelo caracterizou-se por materializar algumas idéias do sociólogo alemão Max Weber, na formulação do poder racional-legal. De acordo com Lourenço (2016, p. 32), no modelo burocrático, “os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos”. Em contrapartida, surgem disfunções; quais sejam: o controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser da administração. Em consequência,

o Estado corre o risco de voltar-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade.

No Brasil a administração pública burocrática é estruturada a partir de 1930. A ascensão de Getúlio Vargas ao poder permitiu uma maior centralização da administração pública nacional, reduzindo as fragmentadas experiências de gestão estatal, lideradas pelas oligarquias rurais das províncias regionais. Segundo Klering, Porsse e Guadagnin (2010, p. 6):

a partir da reforma empreendida no governo Vargas por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, a administração pública sofre um processo de racionalização que se traduziu no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público. A implantação da administração pública burocrática é uma consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país. Com vistas à modernização da administração pública, é criado, em 1936, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, abrindo, assim, uma nova e clara distinção entre administração e política.

Percebe-se que administração pública e desenvolvimento econômico caminham juntas e a adoção do modelo burocrático trouxe inovações e melhores práticas ao setor público quando comparado ao modelo patrimonialista. A profissionalização da carreira pública, o recrutamento de pessoal por concurso, o controle legal dos processos administrativos, a impessoalidade das ações, a hierarquia funcional e a supervisão normativa.

No entanto, tais virtudes não ficaram imunes a problemas assinalados de forma detalhada por vários autores. Um dos maiores críticos do modelo burocrático foi Robert Merton (1949). Os efeitos negativos indicados na sua contundente crítica foram concentrados em várias “virtudes” do modelo burocrático.

A prescrição detalhada e estrita das tarefas e das funções, a ser desempenhada por uma burocracia profissionalizada, foi revisitada por uma outra perspectiva. Nesta visão, a delimitação minuciosa das tarefas e das competências restringiriam atitudes e competências funcionais, com reflexos negativos sobre a motivação dos empregados. Para Merton (1949), o apego exagerado às determinações descritas, provocavam uma resistência às mudanças e também um desvirtuamento dos objetivos do setor público em razão de uma obediência acrítica às normas.

Outro aspecto pertinente assinalado por Merton (1949) é o abuso da senioridade. O critério de tempo de serviço ou de maior antiguidade no exercício do cargo para a promoção e a ascensão funcional pode frear a competição entre os funcionários e fomentar um senso de

integridade e corporativismo das carreiras públicas. Essas disfunções causam na instituição uma queda nos padrões de atendimento dos interesses dos destinatários/clientes dos serviços. Por último, Merton (1949), assinalou que a impessoalidade levada ao pé da letra pode ocasionar uma organização que não dar atenção a peculiaridades das necessidades individuais, bem como pode contribuir para a formação de atitudes de uma arrogância funcional em relação ao público destinatário, em especial no serviço público, pois, em muitos casos, o funcionalismo público goza de situação de monopólio na prestação de serviços. Tais disfunções podem ser ainda mais prejudiciais em organizações que dependem da criatividade e da inovação.

Foram críticas como as de Merton (1949) ao modelo burocrático e um contexto econômico característico de uma crise fiscal e também de representação e dimensão das funções dos Estados, que proporcionaram o ambiente para um novo modelo de administração pública: a administração pública gerencial. Segundo Abrucio (1997, p. 7)

(...) grosso modo, a redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social — tarefa esta nem sempre bem sucedida — foram as duas saídas mais comuns à crise das dimensões econômica e social do antigo tipo de Estado. Para responder ao esgotamento do modelo burocrático weberiano, foram introduzidos, em larga escala, padrões gerenciais na administração pública.

(...) o fato incontestável no debate internacional sobre administração pública, considerado mesmo por aqueles que são ferrenhos críticos do managerialism, é que o modelo burocrático weberiano não responde mais às demandas da sociedade contemporânea. Voltado cada vez mais para si mesmo, o modelo burocrático tradicional vem caminhando para o lado contrário dos anseios dos cidadãos. É a partir deste processo que o modelo gerencial começa a preencher um vácuo teórico e prático, captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos.

Nasce então a administração pública gerencial caracterizada por pressupostos como a descentralização das decisões e das funções do Estado, a autonomia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros e a ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público.

No Brasil o modelo gerencial surge dentro desse mesmo contexto. As tentativas de reformas da administração pública nacional, implementadas a partir de 1995, devem ser entendidas dentro do debate sobre a redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o

responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Objetivando maior eficiência e qualidade nos serviços prestados aos cidadãos, as diretrizes do modelo gerencial de gestão pública previram diferentes estratégias e formas de descentralização dos serviços demandados ao setor público: via a instituição de mecanismos de privatização, visando reduzir o tamanho do Estado; a quebra de monopólios, para tornar competitivas as atividades exercidas com exclusividade pelo poder público; o recurso a autorizações, permissões e concessões para iniciativa privada dos serviços públicos; o estabelecimento de parcerias com entidades públicas ou privadas para a gestão associada de serviços públicos, ou serviços de utilidade pública, por meio de convênios, consórcios e contratos de gestão; a terceirização como forma de se buscar o suporte de entidades privadas ao desempenho de atividades-meio da administração pública.

Esse debate extenso e historicamente situado sobre os modelos e os pressupostos de organização da administração pública perpassa os objetivos do presente trabalho acadêmico.

As administrações regionais (AR) são órgãos públicos do Poder Executivo do Distrito Federal, que prestam ou deveriam prestar serviços essenciais à população da cidade. Por outro lado, o contexto econômico atual, de crise fiscal na União e nos Estados da federação, em particular no DF, têm provocado uma intensa rodada de discussões sobre as dimensões das estruturas da administração estatal local, seu custo para a sociedade e os resultados entregues ao conjunto da população.

Nosso propósito é apresentar uma avaliação sobre o desempenho institucional das administrações regionais do DF, com a sistematização de alguns indicadores selecionados de mensuração de resultados, a problematização sobre os recursos empregados nesses órgãos públicos e também quais são os resultados alcançados.

Além disso, quero chamar a atenção para uma problematização conceitual sobre o papel das AR na estrutura administrativa do Distrito Federal. Essas repartições/órgãos, **as administrações regionais**, são estruturas que priorizam ou devem se preocupar mais com os aspectos da representação política dos moradores dessas regiões administrativas junto ao Poder Executivo central (governador); ou pelo contrário, esses órgãos são as expressões descentralizadas dos serviços públicos locais (Poder Executivo), junto as comunidades residentes nas diversas circunscrições territoriais, e desta forma as questões de representação política poderiam ficar para um segundo plano de prioridades.

A preocupação com essa problematização sobre o papel institucional das administrações regionais é um elemento central do presente trabalho. Central por que faz parte da resposta à indagação: Administrações Regionais: serviços públicos ou representação política? Qual será o papel institucional das administrações regionais do DF?

O DF organiza-se por meio de uma divisão territorial denominada regiões administrativas, prevista na Lei Orgânica do Distrito Federal. Há inclusive uma previsão legal de “participação popular no processo de escolha do Administrador Regional” (Art. 10, §1º, LODF)¹. De acordo com Lima (2015, p. 1):

O Distrito Federal é uma unidade da federação com características próprias, tanto no que tange ao aspecto legislativo quanto em sua organização **administrativa e territorial**.

Com uma população de 2,85 milhões de habitantes, o DF organiza-se territorialmente em 7 (sete) unidades de planejamento territorial e 20 (vinte) regiões administrativas, com 31 (trinta e uma) representações locais do Governo do Distrito Federal, **as administrações regionais**.

As regiões administrativas são uma subdivisão espacial, fundamental para a organização e prestação de serviços públicos. Por outro lado, constituem-se em verdadeiras cidades, com certo grau de autonomia, onde surgiu, ao longo dos anos, uma forte identidade entre a população e o espaço, como ocorre nos municípios, entretanto sem disporem da mesma autonomia.

Portanto, regiões administrativas (RA) não significam necessariamente administrações regionais (AR). Não é raro notarmos certa incompreensão acerca dessas expressões. A segregação dos conceitos é fundamental para a compreensão da pesquisa que será aqui realizada. Região administrativa (RA) é um conceito de espaço territorial. Definido por uma delimitação física e geográfica. Para que haja uma Região Administrativa é necessária sua definição por lei, delimitada por uma poligonal.

Já no caso das administrações regionais (AR) trata-se de órgãos públicos do Poder Executivo do Distrito Federal. Criados para prestar e descentralizar serviços da administração pública local, de forma a aproximar à população residente nas RA das ações executadas pelo poder público local. De acordo com Lima (2015, p. 2):

Sinteticamente administrações regionais são órgãos públicos do Poder Executivo, enquanto que região administrativa é uma subdivisão do

¹ DISTRITO FEDERAL (Brasil). Lei Orgânica do Distrito Federal: texto atualizado com as alterações adotadas pelas Emendas à Lei Orgânica nº 01 a 85 e as decisões em Ação Direta de Inconstitucionalidades proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios até 24 de dezembro de 2013. 6, ed. – Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2014, 256 p.

Distrito Federal para fins de descentralização e coordenação dos serviços de natureza local.

Delimitado os conceitos de região administrativa e administração regional é preciso chamar atenção para um outro aspecto da discussão aqui pretendida.

A participação popular no processo de escolha do dirigente máximo da administração regional (o administrador regional) é um requisito fundamental para o alcance de um bom gerenciamento do órgão? Em que medida a participação social na gestão pública ajuda ou colabora para o sucesso das políticas públicas.

Tais indagações fazem parte do que Milani (2008, p. 558) apresentou como um paradigma da participação social. Diante das condições atuais de organização da administração pública e se houver desconfiança em relação aos atos dos representantes políticos e sendo a burocracia ineficiente e pouco transparente aos cidadãos, o que se deve fazer para que não seja comprometida a credibilidade das instituições e assegurar a efetividade da gestão pública? De acordo com Milani (2008, p. 559):

(...) os modelos construídos para enfrentar tal dilema tendem a incluir, por exemplo, estratégias de descentralização, a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores (responsiveness e accountability), a gestão pública por resultados, o incremento do controle social, além de dispositivos de participação social que visam chamar “cidadãos” e organizações cívicas para atuarem como atores políticos da gestão pública.

Esse “chamamento ao cidadão” para tornar-se “ator político” da gestão pública é um dos objetos da presente investigação acadêmica. Um dos objetivos do trabalho é discutir as proposições legislativas que pretendem regulamentar a participação popular na escolha do administrador regional. A participação social é apresentada geralmente como uma “receita mágica” para legitimar experiências de gestão pública. Há uma visão sobre participação social no sentido do que ela representa uma “resposta necessária aos impactos nocivos do Estado-providência na construção de uma cidadania ativa” (MILANI, 2008, p. 554).

Outro aspecto considerado no processo de participação social é a indagação sobre o que acontece na gestão pública quando ocorre uma efetiva participação do cidadão? Embora seja complexo o processo de medição empírica sobre a qualidade e o número/perfil da participação dos cidadãos na gestão pública, os resultados esperados desse processo normalmente são de 3 ordens (MILANI, 2008, p. 559):

1) a participação pode significar controlar a qualidade dos serviços públicos prestados. Isso significa que a participação cidadã na prestação de serviços sociais pode aumentar a qualidade dos resultados obtidos;

2) a participação pode significar a expressão de prioridades acerca de bens públicos futuros. Ou seja, os cidadãos indicam aos gestores e às instituições públicas a agenda das demandas e estabelecem uma ordem ou hierarquia de prioridades para o seu atendimento;

3) participar pode ser sinônimo de politizar as relações sociais no processo de constituição de espaços públicos para a formulação de políticas públicas locais. Quando o cidadão é “chamado” a intervir na “gestão pública”, o processo de engajamento cívico permite o acesso às lições de aprendizagem política, qualificando as pessoas envolvidas e permitindo que elas tenham novas vivências pessoal, social ou comunitária fora do seu cotidiano privado. Todos esses resultados nem sempre são obtidos e avaliá-los de forma empírica é um desafio complexo.

Por isso, a participação do cidadão comum no jogo político da gestão pública, nem sempre ocasiona uma melhor performance administrativa ou institucional dos órgãos públicos. No caso das administrações regionais do Distrito Federal, a participação da população na escolha do administrador regional, dirigente máximo desse órgão público, é apenas uma previsão legal, sem regulamentação normativa. No entanto, o que se pretende discutir é que embora essa participação seja recomendável ou desejável, ela sozinha, desvinculada de um debate mais pormenorizado do papel institucional desses órgãos na estrutura administrativa do Distrito Federal, não representa uma solução adequada para ampliar e qualificar a oferta dos serviços e dos produtos que devem ser entregues pelas AR.

Como estamos falando de avaliação institucional de órgão público (administração regional) é necessário delimitar esse campo de análise. A avaliação de políticas públicas é um campo vasto de investigação científica. Há muitas metodologias e formas de abordagens. Um caminho a seguir é o sugerido por Faria Figueredo e Figueredo (1998, p. 107):

o processo de avaliação é definido como a análise crítica do programa (política) com o objetivo de apreender, principalmente, em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos colaterais que estão sendo ativados (...) Contudo, como lembra Brian Barry, avaliar é atribuir valor: é determinar se as coisas são boas ou más. A avaliação política consiste, portanto, em atribuir valor às políticas, às suas consequências, ao

aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas (Barry, 1975, v. I, p. 340). Para tanto, é necessário estabelecer critérios de avaliação que nos permitam dizer se e porque uma política é preferível à outra.

Nosso objetivo então será apresentar alguns critérios de desempenho para avaliar “se” e “por que” a atuação institucional das administrações regionais do Distrito Federal deve ser levada em conta quanto aos seus resultados. A partir desses critérios, buscar identificar quais são as características mais presentes nesses órgãos (as administrações regionais) dos modelos de administração pública aqui apresentados (patrimonial, burocrática ou gerencial); em que medida essas características afetam a boa oferta de serviços públicos e como podem limitar o alcance das virtudes da participação social na escolha do administrador regional.

Nosso trabalho portanto tem como referencial teórico os três modelos de administração pública aqui discutidos, os conceitos de administração regional e de participação social, o embasamento e o instrumental metodológico dos processos de avaliação de políticas públicas, baseado em pesquisa documental do exame das prestações de contas desses órgãos administrativos.

CAPÍTULO 2:

DISTRITO FEDERAL: AUTONOMIA POLÍTICA, SERVIÇOS PÚBLICOS E CRISE FISCAL

A autonomia política do Distrito Federal foi alcançada com a promulgação da Constituição Federal de 1988. O direito dos que moram e produzem na cidade de escolher por voto direto os seus representantes políticos veio com quase três décadas de atraso. Brasília nasceu em 1960 pela vontade política, determinação e liderança do presidente Juscelino Kubistchek. A cidade cresceu sob a égide de uma arquitetura arrojada e um plano urbanístico inovador. Sua vocação original de ser a sede administrativa da capital federal encontrou nas primeiras décadas de existência um contexto institucional bastante favorável.

A Brasília, comandada pelos governos militares, experimentou um processo acelerado de expansão das suas estruturas administrativas locais. A cidade atraiu milhares de brasileiros e brasileiras de todas as partes do Brasil que aqui encontraram oportunidades de trabalhar, de produzir e de empreender, de estudar e de construir uma vida melhor.

Com tantas oportunidades de crescimento econômico e ascensão social a autonomia política para a gestão do território passou a ser uma aspiração reivindicada pela população. Era preciso obter o direito de ser um cidadão completo. Carvalho (2002, p. 10) traçou um panorama da construção da cidadania e da democracia no Brasil. Disse ele:

O esforço de reconstrução, melhor dito, de construção da democracia no Brasil ganhou ímpeto após o fim da ditadura militar, em 1985. Uma das marcas desse esforço é a voga que assumiu a palavra cidadania.

Políticos, jornalistas, intelectuais, líderes sindicais, dirigentes de associações, simples cidadãos, todos a adotaram. A cidadania, literalmente, caiu na boca do povo. Mais ainda: ela substituiu o próprio povo na retórica política. Não se diz mais "o povo quer isto ou aquilo"; diz-se "a cidadania quer". Cidadania virou gente. No auge do entusiasmo cívico, chamamos a Constituição de 1988, de Constituição Cidadã.

Havia ingenuidade no entusiasmo. Havia crença de que a democratização das instituições traria rapidamente a felicidade nacional. Prensava-se que o fato de termos reconquistado o direito de eleger nossos prefeitos, governadores e presidente da República seria garantia de liberdade, de participação, de segurança, de desenvolvimento, de emprego, de justiça social. O direito do voto nunca foi tão difundido. Mas as coisas na caminharam tão bem em outras áreas. (...) problemas centrais de nossa sociedade, como a violência urbana, o desemprego, o analfabetismo, a má qualidade da

educação, a oferta inadequada dos serviços de saúde e saneamento, e as grandes desigualdades sociais e econômicas ou continuam sem solução, ou se agravam, ou, quando melhoram, é em ritmo muito lento."


O sonho pela cidadania no DF percorreu o mesmo caminho da Nação brasileira e desembarcou na Assembleia Nacional Constituinte. A autonomia política da gestão do território e o direito de escolha dos representantes políticos finalmente foi alcançado. No entanto, o processo não se caracterizou por uma arquitetura arrojada, um plano urbanístico inovador, por horizontes amplos e um céu arrebatador. A normatização institucional do DF não é uma paisagem idílica povoada pelo trabalho incansável dos pioneiros candangos e pelo sonho da integração nacional.

A estrutura institucional da capital federal, arquitetada pela CF/88, logrou uma unidade federativa singular. De poderes múltiplos e de competências fragmentadas. O DF conta com autonomia política. Ela é exercida pelo voto direto dos cidadãos que aqui residem, trabalham, estudam e produzem. Contudo, essa autonomia é confrontada com a pulverização da organização dos serviços públicos, divididos, financiados e/ou dirigidos por entes federados distintos.

O DF não é uma unidade federativa convencional: seja Estado ou Município. O texto constitucional reserva ao DF tanto às competências legislativas delegadas aos Estados quanto aos Municípios. Obriga a União a financiar uma parte expressiva das suas instituições públicas e dos serviços prestados à população. O ex-ministro Ayres Brito, do Supremo Tribunal Federal (STF), assinalou que a unidade DF desfruta de "compostura singular", algumas de suas instituições elementares são organizadas e mantidas pela União: o Poder Judiciário local, o Ministério Público e a Defensoria Pública, a polícia civil, a polícia militar, o corpo de bombeiros militar. Além disso, cabe à União "prestar assistência financeira" ao DF para a execução de "serviços públicos" (Art. 21, XIII e XIV, CF/88).

Além de dividir as responsabilidades de custeio e de organização das instituições/serviços públicos entre a União e o DF, o texto constitucional, veda a divisão do DF em Municípios (Art. 32, CF). Portanto, há uma intrincada rede institucional de divisão de responsabilidades e atribuições. Gerir de forma adequada e coordenada essas múltiplas competências institucionais não é uma tarefa fácil. Realizar essa gestão por meio de uma arbitragem democrática entre as instituições públicas do DF e a sua sociedade com autonomia política eleva a complexidade da gestão pública local. No entanto, embora a arquitetura institucional seja fragmentada, a disponibilidade de receitas públicas para o DF é expressiva.

A divisão do custeio das despesas administrativas e a fragmentação das competências e atribuições é uma característica institucional singular do DF. Por conta dessa arquitetura a receita orçamentária disponível para o DF é expressiva quando comparada a outras unidades da federação (Quadro1).

QUADRO 1					
ORÇAMENTOS ESTADUAIS X POPULAÇÃO RESIDENTE - EXERCÍCIO 2015					
ESTADO	Região	UF	População 2015	RECEITA ORÇAMENTÁRIA REALIZADA - ANUAL RREO - 2015	ORÇAMENTÁRIA REALIZADA / POPULAÇÃO RESIDENTE
	A	B	C	D	E = (D/C)
Acre	Norte	AC	790.101	R\$ 5.027.202.398,77	R\$ 6.362,73
Amapá	Norte	AP	750.912	R\$ 4.414.208.637,20	R\$ 5.878,46
Amazonas	Norte	AM	3.873.743	R\$ 14.477.492.379,54	R\$ 3.737,34
Pará	Norte	PA	8.104.880	R\$ 21.216.639.904,09	R\$ 2.617,76
Rondônia	Norte	RO	1.748.531	R\$ 6.409.406.036,36	R\$ 3.665,59
Roraima	Norte	RR	496.936	R\$ 3.308.137.831,54	R\$ 6.657,07
Tocantins	Norte	TO	1.496.880	R\$ 8.132.122.674,19	R\$ 5.432,72
Alagoas	Nordeste	AL	3.321.730	R\$ 8.102.804.070,34	R\$ 2.439,33
Bahia	Nordeste	BA	15.126.371	R\$ 39.435.478.235,00	R\$ 2.607,07
Ceará	Nordeste	CE	8.842.791	R\$ 21.307.629.268,34	R\$ 2.409,60
Paraíba	Nordeste	PB	3.943.885	R\$ 9.301.239.783,22	R\$ 2.358,40
Maranhão	Nordeste	MA	6.850.884	R\$ 13.769.424.901,92	R\$ 2.009,88
Pernambuco	Nordeste	PE	9.277.727	R\$ 28.203.579.244,57	R\$ 3.039,92
Piauí	Nordeste	PI	3.194.718	R\$ 7.961.332.176,83	R\$ 2.492,03
Rio Grande do Norte	Nordeste	RN	3.408.510	R\$ 11.173.305.814,82	R\$ 3.278,06
Sergipe	Nordeste	SE	2.219.574	R\$ 7.509.075.204,00	R\$ 3.383,12
Distrito Federal (*)	Centro-Oeste	DF	2.852.372	R\$ 25.899.262.988,42	R\$ 9.079,90
Goiás	Centro-Oeste	GO	6.523.222	R\$ 21.853.389.628,42	R\$ 3.350,09
Mato Grosso	Centro-Oeste	MT	3.224.357	R\$ 14.055.373.323,68	R\$ 4.359,12
Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste	MS	2.619.657	R\$ 14.692.780.785,33	R\$ 5.608,67
Espírito Santo	Sudeste	ES	3.885.049	R\$ 14.816.083.688,28	R\$ 3.813,62
Minas Gerais	Sudeste	MG	20.734.097	R\$ 85.119.036.085,58	R\$ 4.105,27
Rio de Janeiro	Sudeste	RJ	16.461.173	R\$ 61.654.165.716,82	R\$ 3.745,43
São Paulo	Sudeste	SP	44.035.304	R\$ 220.506.971.963,47	R\$ 5.007,50
Paraná	Sul	PR	11.081.692	R\$ 45.664.047.576,90	R\$ 4.120,67
Rio Grande do Sul	Sul	RS	11.207.274	R\$ 55.155.651.959,46	R\$ 4.921,42
Santa Catarina	Sul	SC	6.727.148	R\$ 22.979.636.740,42	R\$ 3.415,96
 Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro					
Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscal do Setor Público Brasileiro - Secretaria do Tesouro Nacional (STN)					

Com uma população residente de 2,8 milhões de pessoas o DF possui o maior valor per capita (R\$ 9,0 mil/hab), resultante da divisão da receita orçamentária realizada pela população residente.

Esse conforto e disponibilidade de receitas orçamentárias fica ainda mais expressivo quando são somados aos recursos do orçamento do DF os valores assumidos diretamente pela União com despesas na área de segurança pública (polícia civil, militar e corpo de bombeiros) e também de assistência financeira à execução dos serviços de saúde e educação.

Para fazer face a essas despesas locais pela União foi editada em dezembro de 2002, a Lei Federal nº 10.633/2002. A lei instituiu o **Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF**, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. Em razão disso, o DF recebe todos os anos um aporte de recursos orçamentários destinados ao FCDF, que são corrigidos pela variação do desempenho da Receita Corrente Líquida (RCL) da esfera federal.

No caso do exercício financeiro de 2015, utilizado aqui a título de exemplo e de comparação aos demais Estados brasileiros, a receita orçamentária realizada no DF foi de R\$ 25,8 bilhões. Totaliza os valores realizados pelo DF e também os aportes do FCDF para as áreas de saúde e educação. Assim temos um orçamento disponibilizado para o DF que o classifica como a 8ª. maior unidade da federação (Estados) em termos de valores de receitas orçamentárias disponíveis. Com relação à população residente ocupamos a 20ª. posição em número absoluto. Ou seja, o DF possui a 20ª. menor população residente do Brasil e a 8ª. maior receita orçamentária disponível (2015). A razão entre a receita orçamentária disponibilizada e a população residente alcança um valor per capita de R\$ 9,0 mil/hab., de longe o maior valor de todos os estados brasileiros.

A despeito da arquitetura institucional e da disponibilidade de recursos orçamentários, nos últimos anos, o DF apresentou um quadro de deterioração da sua solvência fiscal. A Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), produzidos para atender as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), indica a ocorrência de resultados primários negativos (déficits), nos exercícios financeiros de 2014, 2015 e 2016. O conceito de resultado primário, de acordo com as normatizações aplicadas pela contabilidade pública, corresponde à diferença entre receitas e despesas de um determinado governo, excluindo-se da conta as receitas e despesas com juros. Caso essa diferença seja positiva, tem-se um **“superávit primário”**; caso seja negativa, tem-se um **“déficit primário”**:

QUADRO 2			
GESTÃO FISCAL NO DISTRITO FEDERAL			
ANO	RECEITAS REALIZADAS	DESPESAS REALIZADAS (EMPENHADAS)	RESULTADO PRIMÁRIO
2014	R\$ 17,8 bilhões	R\$ 18,3 bilhões	(R\$ 514 milhões)
2015*	R\$ 24,7 bilhões	R\$ 27,2 bilhões	(R\$ 2,5 bilhões)
2016*	R\$ 25,2 bilhões	R\$ 25,9 bilhões	(R\$ 700 milhões)

Fonte: Secretaria de Fazenda do Distrito Federal. Contas Públicas – Relatório Resumido da Execução Orçamentárias – Anos: 2014/2015/2016.

Nos últimos anos houve uma deterioração do quadro fiscal do DF. Os valores das despesas empenhadas nos últimos três exercícios financeiros superaram às receitas realizadas (Quadro2), configurando déficits primários sucessivos.

O Poder Executivo local atravessa um período particularmente conturbado. O resultado negativo das contas públicas resulta em atrasos ou em paralisações de atividades ou serviços importantes prestados à população. Os atuais gestores públicos do DF vocalizam com frequência um diagnóstico de descontrole das despesas públicas e de ausência de recursos suficientes para fazer face as necessidades de manutenção, expansão e melhorias dos serviços e ações sob a responsabilidade do Poder Público. Além disso, a queda da atividade econômica no Brasil nesse período, complica o quadro de desarranjo das contas públicas do DF.

O resultado dessa combinação de fatores (recessão econômica e descontrole das contas públicas) provoca a perda da capacidade do Poder Executivo local de desempenhar de forma satisfatória as suas atribuições e responsabilidades. Embora haja uma disponibilidade de recursos orçamentários expressiva, o DF convive cada vez mais com menos recursos para confrontar problemas graves nas áreas sob sua responsabilidade como saúde, educação, segurança pública, gestão de recursos hídricos, mobilidade urbana e a ocupação e o uso do solo, dentre outras.

Tendo como pano de fundo a história da autonomia política do DF e convivendo com os problemas encontrados hoje na gestão pública da cidade, é justo indagar se uma maior “autonomia política”, franqueada aos moradores das regiões administrativas para escolher diretamente os dirigentes máximos dos órgãos administrações regionais (administrador regional), terá como resultado um melhor desempenho institucional dessas repartições públicas.

Esse é um dos objetivos da presente investigação acadêmica. Polemizar sobre qual é o papel institucional das administrações regionais do DF. São órgãos públicos prestadores de serviços ou instituições regionais de representação política dos moradores das regiões administrativas junto ao Poder Executivo local (governador)? Ou o contrário, esses órgãos representam o governo perante à população residente nas localidades com qual papel ou atribuições?

CAPÍTULO 3:

ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS (AR): HISTÓRICO, COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES: O QUE FAZEM (OU DEVERIAM FAZER) AS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS (AR)?

Desde a sua fundação o DF adotou uma forma de se organizar tendo em conta o critério geográfico. A primeira divisão do DF, para efeitos administrativos, parece ter sido a de Subprefeitura, de acordo com o Decreto nº 43, de 23/3/1961. Por determinação desse decreto a então “Prefeitura do Distrito Federal” foi dividida num “Departamento das Subprefeituras”, indicando-se “subprefeituras” em regiões administrativas como Planaltina, Taguatinga, Sobradinho, Gama, Paranoá, Brazlândia e Núcleo Bandeirante.

Administrações regionais são os órgãos públicos do Distrito Federal executores das atividades e serviços nas regiões administrativas. Desde de 1967 são repartições públicas, com dotações orçamentárias próprias, conforme estabeleceu a Lei nº 5.190/66. O quadro abaixo apresenta informações sobre as leis, identificação, datas de criação e outras normas que consolidaram a presença das administrações regionais (AR) como um dos órgãos característicos da estrutura administrativa do DF. O processo de criação, organização e estruturação desses órgãos é verificado tanto nos períodos anteriores à autonomia política da cidade como também posteriormente à promulgação da CF/88.

O quadro abaixo permite uma visão geral das legislações e do processo de criação das Administrações Regionais no DF (Quadro3):

QUADRO 3			
LEGISLAÇÕES SOBRE CRIAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS NO DF			
REGÃO ADMINISTRATIVA - ADMINISTRAÇÃO REGIONAL			ANIVERSÁRIO
NOME	SIGLA	NORMA CRIADORA	DATA
BRASÍLIA	RA-I	Lei Federal n. 4545/1967 - Decreto n. 456/1965	21/abr
GAMA	RA-II	Lei Federal n. 4545/1967 - Decreto n. 456/1966	12/out
TAGUATINGA	RA-III	Lei Federal n. 4545/1967 - Decreto n. 456/1967	05/jun
BRAZLÂNDIA	RA-IV	Lei Federal n. 4545/1967 - Decreto n. 456/1968	05/jun
SOBRADINHO	RA-V	Lei Federal n. 4545/1967 - Decreto n. 456/1969	13/mai
PLANALTINA	RA-VI	Lei Federal n. 4545/1967 - Decreto n. 456/1970	19/ago
PARANOÁ	RA-VII	Lei Federal n. 4545/1967 - Decreto n. 456/1971	25/out
NÚCLEO BANDEIRANTE	RA-VIII	Lei n. 89/1989 (Art. 8º); Decreto n. 11.921/1989	19/dez
CEILÂNDIA	RA-IX	Lei n. 89/1989 (Art. 8º); Decreto n. 11.921/1990	27/mar
GUARÁ	RA-X	Lei n. 89/1989 (Art. 8º); Decreto n. 11.921/1991	05/mai
CRUZEIRO	RA-XI	Lei n. 89/1989 (Art. 8º); Decreto n. 11.921/1992	30/nov
SAMAMBAIA	RA-XII	Lei n. 89/1989 (Art. 8º); Decreto n. 11.921/1993	25/out
SANTA MARIA	RA-XIII	Lei n. 643/1993	10/fev
SÃO SEBASTIÃO	RA-XIV	Lei n. 467/1993	25/jun
RECANTO DAS EMAS	RA-XV	Lei n. 510/1993	28/jul
LAGO SUL	RA-XVI	Lei n. 643/1994	10/jan
RIACHO FUNDO	RA-XVII	Lei n. 620/1993	13/mar
LAGO NORTE	RA-XVIII	Lei n. 641/1994	10/jan
CANDANGOLÂNDIA	RA-XIX	Lei n. 658/1994	03/nov
ÁGUAS CLARAS	RA-XIX	Lei n. 658/1994	06/mai
RIACHO FUNDO II	RA-XXI	Lei n. 3.153/2003	13/mar
SUDOESTE/OCTOGONAL	RA-XXII	Lei n. 3.153/2003	06/mai
VARJAO	RA-XXIII	Lei n. 3.153/2003	06/mai
PARK WAY	RA-XXIV	Lei n. 3.153/2004	29/dez
SCIA - ESTRUTURAL	RA-XXV	Lei n. 3.315/2004	27/jan
SOBRADINHO II	RA-XXVI	Lei n. 3.435/2004	27/jan
JARDIM BOTÂNICO	RA-XXVII	Lei n. 3.435/2004	01/set
ITAPOA	RA-XXVIII	Lei n. 3527/2005	03/jan
S I A (Setor de Indústria e Abastecimento)	RA-XXIX	Lei n. 3.618/2005	14/jul
VICENTE PIRES	RA-XXX	Lei n. 4.327/2009	
FERCAL	RA-XXXI	Lei n. 4.745/2012	

Fonte: CLDF - Projeto de Lei nº 951/2016 (Autor: Deputado Chico Vigilante) - Justificação

Embora a organização do DF desde a sua fundação tenha encontrado no modelo de região administrativa sua forma de descentralizar e coordenar as ações do Poder Executivo nas diversas circunscrições territoriais; e que os órgãos para esta atuação sejam as administrações regionais (AR), é importante observar que as atribuições legais ou a definição das competências ou responsabilidades para a atuação das AR não estão expressamente elencadas na legislação que normatiza a criação desses órgãos. Consultando as diversas leis que criaram as mais diversas AR, seus cargos e estruturas orgânicas, não encontramos uma descrição delimitada das obrigações de quais sejam os serviços ou as atividades que devem ser executadas pelas AR.

Nas consultas às leis que criaram as AR (Quadro) encontra-se normalmente um dispositivo legal genérico, descrevendo desta maneira o papel institucional do órgão, por exemplo, (RA:XIV): “fica criada a Administração Regional de São Sebastião, órgão de direção superior, responsável pela execução regionalizada de atividades da administração do Distrito Federal na localidade” (Art. 2º; Lei nº 467/1993)).

Tanto nas AR mais antigas quanto nas mais recentes, as normas legais criadoras das estruturas e da própria administração regional ou RA, prescreveram uma responsabilização genérica sem uma descrição mais detalhada de quais sejam as responsabilidades ou atribuições desses órgãos.

A Lei Orgânica do DF (LODF), promulgada em junho de 1993, também não estabeleceu competências delimitadas para a atuação das AR. No capítulo da organização administrativa do DF, da LODF, há apenas uma referência sobre como o DF se organiza. Por meio das “regiões administrativas”. Há ainda na LODF a previsão de que a “lei disporá” sobre a “participação popular” no processo de escolha do administrador regional. Nada quanto as competências ou atribuições de execução dos serviços públicos e de uma regulação das administrações regionais.

Outro regulamento consultado para a presente pesquisa. O Decreto nº 16.240/1994, que aprovou o Regimento das Administrações Regionais do (e) Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Núcleo Bandeirante, Ceilândia, Guará, Cruzeiro e Samambaia; previu como atribuição legal dessas unidades “a competência para representar o Governo do Distrito Federal no âmbito das respectivas Regiões Administrativas, coordenar e executar atividades e serviços de interesse público em sua jurisdição”. Não há nenhuma referência de quais sejam esses serviços ou atividades de “interesse público”.

Depois de mais de duas décadas sem regulamentações mais detalhadas das áreas de atuação das AR, o Governo do Distrito Federal resolveu preencher esse vazio normativo quanto as competências das administrações regionais. Editou o Decreto nº 38.094/2017, legislação mais recente sobre o tema. O citado diploma legal aprovou o **“regimento interno das Administrações Regionais do Distrito Federal”**. Embora esse decreto descreva de forma pormenorizada quanto às estruturas orgânicas e aos serviços/atividades a serem prestados pelas AR sua concepção geral reforça o papel institucional desses órgãos como os responsáveis pelas seguintes funções:

- **Representar o Governo do Distrito Federal** no âmbito das Regiões Administrativas; supervisionar, fiscalizar e executar programas, projetos e ações governamentais de interesse público em sua jurisdição, em articulação com a Secretaria de Estado das Cidades;
- supervisionar, fiscalizar e executar, respeitadas as atribuições da Secretaria de Estado das Cidades, **as ações de participação popular** no território da Região Administrativa.

O Decreto nº 38;094/2017 (Art. 42) também estabeleceu as funções do Administrador Regional. Dentre as várias atribuições prescritas, a principal “tarefa” do administrador regional é a de **“representar o Governador do Distrito Federal sempre articulado com a Secretaria de Estado das Cidades”**; e também a de **“exercer a articulação política, na sua área de atuação, do Distrito Federal com a sociedade civil e outros órgãos governamentais ou privados, sob a coordenação da Secretaria de Estado das Cidades”**. Percebe-se que uma das preocupações centrais dos atuais gestores públicos do DF é reforçar o caráter de **“representação política”** desses órgãos. As AR representam o **“governo”** e cuidam da **“participação popular”** no seu território.

O administrador regional não é o representante da comunidade residente na localidade junto ao governador. Podendo ser escolhido com a participação popular. Podendo apresentar ao governador ou ao governo uma agenda de demandas e uma hierarquia de prioridades a serem atendidas. Pelo contrário. O decreto editado em março de 2017, inverte essa relação. O administrador regional é, de acordo com a norma legal editada, o **“representante do governador”** perante à população residente da região administrativa, escolhido para exercer a articulação política com a sociedade civil da localidade, sejam por meios de órgãos públicos ou privados.

Embora esse caráter de “representação política” esteja evidente na regulamentação mais recente sobre as competências legais das AR, há um vazio sobre quais sejam as responsabilidades das AR e onde começam e também onde se encerram as suas atribuições executivas e operativas de serviços e atividades de interesse público. Por outro lado, as administrações regionais (AR) receberam várias atribuições executivas/operativas por força de outras leis temáticas de áreas fundamentais e estratégicas ao desenvolvimento e ao cotidiano dos cidadãos.

A Lei nº 2.105/1998, que dispõe sobre o **Código de Edificações do Distrito Federal (Código de Obras)**, delega a esses órgãos atribuições como “aprovar ou visar projetos de arquitetura, licenciar e fiscalizar a execução de obras e a manutenção de edificações e expedir certificado de conclusão”. No caso de obras, uma das competências delegadas pela legislação em vigor às AR, **é o poder de polícia**:

Diz o Código: “no exercício da vigilância do território de sua circunscrição administrativa, tem o responsável pela fiscalização poder de polícia para vistoriar, fiscalizar, notificar, autuar, embargar, interditar e demolir obras de que trata este código, e apreender materiais, equipamentos, documentos, ferramentas e quaisquer meios de produção utilizados em construções irregulares, ou que constituam prova material de irregularidade, obedecidos os trâmites estabelecidos”.

Há ainda a previsão de que as obras de que trata o Código, sejam em área urbana ou rural, pública ou privada, só podem ser iniciadas após a obtenção de licenciamento na respectiva administração regional. E também qualquer que seja a destinação da obra executada na localidade, após a conclusão, deve obter o respectivo certificado de encerramento na administração regional, expedido na forma de “carta de habite-se”, para aquelas obras objeto de “alvará de construção” e “atestado de conclusão”, para os demais casos.

Esses poderes de regulamentação, intervenção e escrutínio administrativo deveriam “em tese” serem exercidos sem “pressão política”. Como executá-los de forma a preservar o interesse público geral em órgãos de **“representação política do governador”**?

Outra função normativa das AR, nesse mesmo caráter normativo e de regulação, vamos encontrar na área de licenciamento de atividades econômicas.

A legislação mais recente disciplina desta forma as responsabilidades: **“No Distrito Federal, compete aos Administradores Regionais da circunscrição do imóvel, a análise, o deferimento das solicitações de Viabilidade de Localização e todos os atos necessários à**

expedição da Autorização de Funcionamento de atividades econômicas previstas na Lei nº 5.547, de 06.10.2015 (Decreto nº 36.948/2015; Art. 1º).

No âmbito do licenciamento econômico e de regulação da atividade comercial na circunscrição territorial das AR uma outra legislação disciplina quais os serviços sob sua responsabilidade. A Lei nº 4.748/2012, que trata sobre **a regularização, a organização e o funcionamento das feiras livres e permanentes² no Distrito Federal**, delega as seguintes atribuições, dentre outras, para as AR (Art. 17):

- proceder ao zoneamento, à organização e à modificação das feiras, agrupando as diversas modalidades de comércio nelas existentes;
- estabelecer os dias e os horários de funcionamento e abastecimento das feiras, em comum acordo com a entidade local representativa da categoria;
- organizar e manter atualizado, com o auxílio das entidades representativas locais e respeitados os critérios exigidos pela Coordenadoria das Cidades, o cadastro de permissão de uso de espaço público pelos feirantes titulares;
- supervisionar e fiscalizar a organização, o funcionamento e as instalações das feiras, bem como o cumprimento de suas finalidades;
- cobrar, acompanhar e fiscalizar o pagamento dos preços públicos e tarifas devidas pelos feirantes, bem como o cumprimento das normas relativas a posturas, segurança pública, limpeza urbana, vigilância sanitária e demais normas estabelecidas em legislação própria;
- propor a criação ou a transferência de feiras livres e permanentes, consultada a comunidade e as entidades representativas da categoria e o órgão de planejamento urbano do Distrito Federal;.

Na área normativa ou regulatória, portanto, as AR atuam como agentes da administração pública do DF na permissão, no licenciamento e na fiscalização das ações da construção civil na localidade e de viabilização de autorizações das atividades econômicas e empresariais. Ou seja, disciplinam importantes aspectos de regulação da vida econômica, empresarial e social da sua circunscrição territorial.

² Considera-se feira livre a atividade mercantil de caráter cíclico, realizada em via, logradouro público ou pavilhão previamente autorizado para esse fim, com instalações individuais, provisórias e removíveis. Já Feira permanente é a atividade mercantil de caráter constante realizada em logradouro público destinado para esse fim, com instalações comerciais fixas e edificadas para comercialização dos produtos (Lei nº 4.748/2012).

Além desse papel regulador, as administrações regionais, articulam nas localidades as políticas setoriais das Secretarias de Estado do Distrito Federal, em áreas como cultura, desenvolvimento social, meio ambiente, desporto e lazer, planejamento territorial e urbano, extensão rural, dentre outras. É a responsável pela construção e/ou a manutenção de alguns mobiliários ou equipamentos urbanos como praças públicas, estruturas de feiras e/ou de centros populares de comercialização de produtos e serviços (fiscalização e regulação do comércio ambulante), manutenção de quadras de esportes, parques infantis, abrigos para usuários do transporte coletivo. Portanto, são órgãos de articulação e também de execução/operação da atuação setorial da Administração Pública no local.

Por último, as AR executam de forma auxiliar ou complementar serviços públicos relacionados à limpeza e ao manejo de resíduos sólidos compreendendo ações de remoção e transporte de resíduos produzidos nas atividades de limpeza; a remoção de resíduos volumosos e de entulhos da construção civil lançados em vias e logradouros públicos. Também de forma auxiliar ou complementar, as AR atuam no serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais, compreendendo o conjunto de atividades para a detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais. A conhecida manutenção das “bocas de lobo” e outras intervenções de zeladoria das cidades como a poda de árvores, a roçagem de áreas verdes, a recuperação e/ou instalação de calçadas/meios fio, a execução de obras para assegurar acessibilidade e também de obras para a sinalização adequada e regulamentar dos logradouros, endereços e vias, instalação e conservação de lixeiras fixas em locais públicos.

A atuação nas áreas de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos; e ainda de drenagem e manejo de águas pluviais são exercidas de forma auxiliar pelas AR, já que por Lei (Lei nº 4.285/2008; Arts. 46, 47, 50 e 51); os operadores titulares desses serviços no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, são os órgãos Serviço de Limpeza Urbana (SLU) e a Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP), respectivamente. Ou seja, a atuação das AR nessas áreas ocorrem em complemento ou apenas através desses órgãos.

Percebe-se que há conjunto significativo de atividades a ser desenvolvidas ou de serviços públicos que devem ser prestados, atribuídas por legislações e por áreas diversas, de responsabilidade direta ou indireta das AR.

Esses órgãos (AR), de acordo com a legislação consultada e aqui citada, incorporam atribuições de operação de atividades públicas determinadas. Apenas de forma genérica é indicado que uma das competências das AR é a “representação da Administração do DF”. Ou seja, os aspectos de representação política dessas repartições públicas não retiram as

atribuições expressamente delegadas pelas leis. Portanto, as AR devem ser órgãos públicos executivos, com atribuições institucionais definidas e delimitadas, e que precisam ser prestadas de forma efetiva à população. O objetivo, da avaliação aqui pretendida, foi o de cotejar essas responsabilidades com os resultados e os investimentos orçamentários/financeiros realizados pelas AR, de forma a permitir uma avaliação do seu desempenho.

Aqui inicia-se o nosso trabalho de avaliação do desempenho institucional das administrações regionais do Distrito Federal.

CAPÍTULO 4:

ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS: METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO

A fim de analisar o desempenho institucional das administrações regionais (AR) do Distrito Federal à luz de serviços e produtos entregues à população, mensurando aspectos orçamentários, financeiros e físicos da execução das suas atividades foi realizada uma pesquisa documental a partir de relatórios oficiais que integram a prestação de contas do Poder Executivo local/ Prestação de Contas Anual do Governador do DF.

Conforme preceitua o conceito metodológico, pesquisa documental é aquela realizada em fontes como tabelas estatísticas, cartas, pareceres, fotografias, atas, **relatórios**, diários, projetos de lei, ofícios, discursos, mapas, testamentos, inventários, informativos, depoimentos orais e escritos, certidões, correspondência pessoal ou comercial, documentos informativos arquivados em repartições públicas, associações, igrejas, hospitais, sindicatos (SANTOS, 2000). A análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (LUDKE; ANDRÉ, 1986).

As informações sobre execução orçamentária e financeira, despesas públicas realizadas e a classificação orçamentária das atividades desenvolvidas pelas AR foram extraídas por pesquisa no banco de dados informatizado do Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal – SISTEMA SIGGO, módulo SIAC – Sistema Integrado de Administração Contábil.

A Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), estabelece no Art. 100, Inciso XVII, a obrigação do Chefe do Poder Executivo local prestar contas anualmente à Câmara Legislativa do Distrito Federal, relativas ao ano que se encerra. Compõem os documentos de prestação de contas do governador do Distrito Federal, dentre outros:

- Balanço Geral;
- Anexo I – Balancetes, Balanços e Demonstrativos Contábeis;
- Anexo II – Demonstrativos Gerenciais;
- Anexo III – Volumes I a VII – Conciliações e Saldos Bancários;
- Anexo IV – Relatório de Atividades;
- Anexo V – Relatório de Indicadores de Desempenho dos Programas de Governo.

O Anexo IV da Prestação de Contas, ou seja, o relatório de atividades de cada um dos órgãos da estrutura administrativa do Poder Executivo apresenta dados e informações sobre a execução das atividades, prestação de serviços, entrega de produtos e outros indicadores de cada uma das 31 (trinta e uma) administrações regionais do DF. Desses relatórios foram retiradas as informações sobre os resultados físicos apresentados pelas AR: número de alvarás, licenças, fiscalização em feiras, força de trabalho das repartições.

O SIGGO é um banco de dados informatizado, implantado pelo Governo do Distrito Federal, no âmbito da administração pública local, com a responsabilidade e o objetivo de aprimorar a modernização e a integração das atividades de planejamento, orçamento, programação financeira, execução orçamentária e contabilidade pública. As informações do Sistema SIGGO são disponibilizadas pelo Portal da Transparência do Distrito Federal (<http://www.transparencia.df.gov.br>).

Como o volume de informações é muito extenso. Há 31 administrações regionais no DF. Optou-se por concentrar a investigação acadêmica numa pequena amostra. Foi selecionada pelo autor, a partir de critérios temporais, econômicos e sociais, que serão detalhados e justificados a seguir, 06 (seis) administrações regionais (AR) diferentes.

A classificação construída foi escolhida para compor um quadro representativo de perfis sócio econômico e de diversidade do DF. Nosso objetivo foi inspecionar o desempenho desses órgãos em localidades de diferentes perfis sócio econômico e tamanho da população residente na localidade.

O critério para a seleção das AR estruturou-se da seguinte maneira:

- Selecionar duas AR localizadas em regiões administrativas caracterizadas por uma população residente que reúna os critérios de grande proporção de moradores com alta renda e grau de escolaridade elevado (**ensino superior completo/incompleto**);
- Selecionar duas AR localizadas em regiões administrativas caracterizadas por uma população residente que reúna uma proporção maior de moradores de baixa renda e com menores níveis de escolaridade (**ensino fundamental incompleto**);
- Selecionar duas AR localizadas em Regiões Administrativas de composição renda/escolaridade mais homogênea, que possam ser caracterizadas como espaços urbanos de maior diversidade e mobilidade social, ou seja, renda e escolaridade formal da população residente com perfil que possa ser considerado mediano;

A classificação das Administrações Regionais em regiões administrativas de **(Renda/Escolaridade – Alta; Renda/Escolaridade – Baixa; e de Renda/Escolaridade – Intermediária)** foi estabelecida a partir de informações encontradas na Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio – PDAD/DF, realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal – (CODEPLAN).

A Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD/DF) representa um rico manancial de informações de natureza socioeconômica sobre as famílias do DF. Realizada a cada dois anos, desde de 2011, reúne informações sobre características dos domicílios; infraestrutura; características gerais da população urbana; migração; grau de instrução; trabalho e rendimento; posse de bens, equipamentos e serviços; e características dos responsáveis pelos domicílios.

A pesquisa é realizada nas 31 regiões administrativas do Distrito Federal. Como não há delimitação oficial para as 11 novas RAs do Distrito Federal, criadas a partir de 2003, a Codeplan procedeu, para efeito desta pesquisa, uma delimitação das poligonais das RAs, com o agrupamento dos setores censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, para fins exclusivos de estudos e pesquisas.

Tendo a PDAD/DF como base foi elaborada a seguinte classificação:

Região Administrativa de Alta Renda e Escolaridade = localidades que concentram uma proporção de residentes igual ou superior ao percentual de (40%) dos domiciliados com renda mensal **igual ou superior** a 10 (dez) Salários Mínimo (SM) e com escolaridade formal de nível superior completo ou incompleto igual ou superior a 40% dos residentes;;

Região Administrativa de Baixa Renda e Menor Grau de Escolaridade = localidades que concentram uma proporção de residentes com renda mensal (de no máximo até 2 SM); igual ou superior ao percentual de (40%) dos domiciliados e com escolaridade formal de nível fundamental incompleto de proporção igual ou superior a 40% dos residentes;

Região Administrativa de Renda e Escolaridade Intermediária = localidades que concentram uma proporção de residentes que **não ultrapasse** ao percentual de 40% dos domiciliados com renda mensal igual ou superior a 10 (dez) Salários Mínimo (SM) e também que não tenha a mesma proporção (igual/superior a 40%) de residentes com renda mensal de até 02 (dois) Salários Mínimos (SM); e com escolaridade formal com percentual igual ou

superior a 40% da soma dos domiciliados com ensino médio completo ou superior incompleto/completo.

A adoção desse tipo de classificação permitiu a construção de um quadro diversificado de análise, levando em conta fatores como renda/escolaridade dos residentes na região administrativa; tamanho da população assistida pela AR e se esses perfis diferenciados proporcionam algum elemento de análise significativo ou relevante quanto ao desempenho de atuação das AR nas respectivas regiões. Ou seja, maior escolaridade e maior renda (ou vice-versa – menor renda/escolaridade); maior ou menor população assistida, ensejam algum incremento no grau de “participação social”? Maior/menor escolaridade/renda enseja um ambiente comunitário de maior/menor cobrança das ações das AR aqui examinadas?

Não houve um enquadramento absoluto/total de todas as regiões administrativas do DF no recorte renda/escolaridade (alta, baixa e intermediária) desenhado para a investigação. Contudo, o quadro abaixo permitiu a seleção das administrações regionais que foram analisadas dentro dos parâmetros aqui estabelecidos.

O primeiro critério de seleção foi a presença na classificação proposta (grupo: alta, baixa e intermediária). Outro critério adotado foi investigar a administração regional mais antiga. Ou seja, selecionar as AR de maior tempo de existência e de presença na estrutura administrativa do Distrito Federal. Desta forma, evitou-se a seleção de AR com um menor tempo de existência. A referência considerada é quanto maior tempo de existência institucional de uma administração regional maiores foram as possibilidades ou chances de desenvolverem as competências administrativas delegadas, provendo-se dos equipamentos e insumos necessários à consecução dos serviços e atribuições sob a sua responsabilidade.

Por último, a seleção seguiu o critério de escolher em cada grupo investigado (alta, baixa e intermediária) a AR de uma região administrativa com maior número de moradores na localidade e outra com um número menor. Desta forma, foi possível apreciar os resultados levando-se em conta o tamanho da população residente assistida pelo órgão.

O quadro 4 sistematiza as informações da PDAD/2015 quanto às proporções da população residente nas regiões administrativas recortando os critérios de classes de renda e nível de escolaridade.

QUADRO 4										
PDAD-2015 - REGIÕES ADMINISTRATIVAS - CLASSES DE RENDA E NÍVEL DE ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO RESIDENTE										
Região Administrativa	População Residente	Classe de Renda						Escolaridade		
		Até 1 SM	Mais de 1 a 2 SM	De 2 SM até 10 SM	Mais de 10 SM até 20 SM	Acima de 20 SM	Analfabetos (15 anos ou mais) até Fundamental Incompleto	Fundamental Completo até Ensino Médio Incompleto	Médio Completo	Superior Incompleto e Completo
ALTA		%	%	%	%	%	%	%	%	%
Lago Sul	28.981	0,6	3,2	11,7	21,5	62,7	8,5	4,5	8,1	75,4
Brailia (Plano Piloto)	210.067	2,3	4,2	34,0	30,6	28,7	9,4	4,1	13,8	66,2
Lago Norte	36.394	1,2	9,2	29,1	30,8	29,6	14,1	3,1	10,7	64,9
Sudoeste/Octogonal	52.990	1,0	0,6	28,9	33,2	36,0	5,6	2,9	10,6	74,3
Águas Claras	138.562	1,9	7,0	56,0	29,6	15,1	17	6,4	18,3	50,4
Park Way	19.803	2,4	4,5	28,5	21,9	42,3	17,1	5,1	13,2	59,6
Jardim Botânico	26.882	1,3	7,2	35,6	28,0	27,6	16	5,4	11,4	59
Guará	133.171	1,0	7,7	54,7	26,9	9,5	19	8,6	25	41
Cruzeiro	29.535	2,8	6,7	52,3	30,5	7,5	18,1	5,5	27,7	42,4
BAIXA										
Itapoã	67.238	17,2	30,5	48,2	2,7	1,2	48,5	11,9	16,2	8,7
Varjão	8.453	12,6	29,8	55,5	1,6	0,2	47,4	11,5	18,4	7,8
SCIA / Estrutural	38.429	20,0	32,2	46,4	1,1	0,0	46,9	16,1	16,6	5,3
Fercal	8.288	13,4	29,6	54,0	2,6	0,2	49,2	12,8	18,1	5,9
Paranoá	44.975	5,7	25,7	64,2	3,9	0,3	46,4	11	18,2	11,4
Planaltina	190.495	7,7	23,8	58,7	7,6	1,9	41,2	14,8	19,8	13,1
São Sebastião	99.525	10,0	23,0	59,2	6,1	1,0	41,7	10,9	21,7	14,2
Brazlândia	51.816	8,2	17,9	66,4	6,0	1,2	40,2	13,6	20,5	13,9
Santa Maria	125.559	4,0	23,8	65,9	5,5	0,5	40,5	12,8	24,4	10,9
Recanto das Emas	146.906	9,6	21,9	61,7	6,1	0,4	40,1	14,6	22,4	10,6
Riacho Fundo II	51.709	2,7	25,8	66,0	4,7	0,6	40,2	10,2	22,4	12,2
INTERMEDIÁRIA										
Gama	134.111	1,2	18,5	64,0	13,0	3,0	34,7	9,8	25,6	20,7
Taguatinga	207.045	3,2	10,5	61,8	18,9	5,4	21,7	11,4	26,6	31,8
Sobradinho	62.763	1,9	16,7	57,0	17,7	6,2	31	8,8	23,3	28,1
Núcleo Banderante	23.562	3,7	10,9	64,6	15,7	4,8	23,6	9,2	28,7	30,5
Ceilândia	479.713	12,8	21,6	59,2	5,5	0,5	38,6	13,5	23,8	11,5
Samambaia	258.457	2,1	20,7	69,6	6,8	0,6	37,7	14,9	22	13,8
Riacho Fundo	40.098	1,4	16,9	63,2	14,1	4,0	27,1	10	28,1	25,9
Candangolandia	15.541	7,1	15,6	63,6	10,5	2,9	29,1	10,8	28,12	23,6
Sobradinho II	100.683	2,3	18,4	55,0	15,4	8,7	30,4	10,2	22,4	27,4
SIA - Setor de Indústria	1.990	1,0	5,8	72,2	20,2	0,5	21,8	10,6	21,7	36,6
Vicente Pires	72.733	0,0	7,9	46,1	30,9	14,8	19,4	11	23	38,5
Distrito Federal	2.877.493	5,9	17,4	57,0	13,2	6,3	31	11	21,5	26,3

Fonte: PDAD-2015 : Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN)

Seguindo os critérios adotados, com a exceção de algumas regiões administrativas que não foram enquadradas de forma absoluta nos parâmetros construídos; encontramos 9 (nove) administrações regionais situadas em localidades com a classificação alta renda e grau elevado de escolaridade (Quadro4).

Foram selecionadas para a investigação duas das mais antigas: Administração Regional do Plano Piloto (RA I) – Brasília (Constituída pela Lei Federal n. 4545/1967 e Decreto n. 456/1965), com uma população de 210 mil moradores.

Na RA Brasília 59% dos residentes têm renda mensal igual ou superior a 10 (SM) e 66% dos domiciliados alcança grau de escolaridade de nível superior ou superior incompleto.

Outra selecionada foi a Administração Regional do Cruzeiro (RA XI). Constituída pela Lei n. 89/1989 e Decreto n. 11.921/1989). Com uma população de 29,5 mil moradores. No Cruzeiro 70% dos moradores possui grau de escolaridade de nível superior completo ou incompleto e 38% dos residentes recebem renda igual ou superior a 10 (SM).

No grupo baixa renda e menor grau de escolaridade encontramos 11 (onze) diferentes regiões administrativas (Quadro4). Desse total, selecionamos a Administração Regional de Planaltina (RA VI). A localidade é uma das mais antigas do DF e possui população de 190,4 mil. 40% dos residentes de Planaltina possui grau de escolaridade menor ou igual ao ensino fundamental incompleto e 1/30 (um terço) dos residentes recebem renda mensal máxima de até 02 (SM).

Outra selecionada foi a Administração Regional da Cidade Estrutural (RA XXV) – SCIA/Estrutural, constituída em 2004, há mais de 10 anos, e com população residente de 38,4 mil pessoas. Na localidade 52% dos residentes recebem renda mensal máxima de até 02 (SM) e 47% declararam nível de escolaridade igual ou menor ao ensino fundamental incompleto.

E na faixa intermediária (renda/escolaridade) encontramos outras 11 (onze) regiões administrativas. Selecionamos então duas administrações regionais. A Administração Regional do Gama (RA II) – Gama, com população de 134,1 mil moradores (Constituída pela Lei Federal n. 4.545/1967 e Decreto n. 456/1965).

No Gama, 64% dos residentes recebem renda mensal a partir de 02 (SM) até 10 (SM) e 45% dos residentes têm grau de escolaridade equivalente ao ensino médio completo e superior completo/incompleto.

Por último, foi selecionada a Administração Regional de Ceilândia (RA – IX). A região administrativa de Ceilândia é a de maior população do DF (479,7 mil habitantes) e a norma criadora da estrutura normativa é a Lei ° 89/1989 e Decreto nº 11.921/1989. Esclareça-se, contudo, que a Ceilândia surgiu 27 de março de 1970. Portanto, há 46 anos. Na localidade 59% dos residentes recebem renda mensal a partir de 02 (SM) até 10 (SM) e 34% dos moradores declararam grau de escolaridade correspondente ao ensino médio completo e ensino superior completo/incompleto.

A avaliação se concentra nas **06 administrações regionais (AR) selecionadas**: Brasília (RA-I) -Cruzeiro (RA-XI) – representam alta renda e grau de escolaridade elevado; Planaltina (RA-VI) e SCIA/Estrutural (RA-XXV) – representam baixa renda e menor grau de escolaridade; e por último Gama (RA-II) e Ceilândia (RA-IX) – representam localidades de renda/escolaridade de caráter intermediário.

Há nas AR selecionadas uma diversificação de perfis sócio econômicos, de tamanho da população residente/assistida e de tempo de atuação institucional desses órgãos, buscando dessa forma a generalização pretendida para o conjunto das 31 administrações regionais (AR).

A periodização temporal da investigação também obedeceu uma fundamentação metodológica. A análise sobre o desempenho institucional das AR selecionadas foi realizada por meio de pesquisa documental. Foram coletados e sistematizados dados dos relatórios de atividades das AR sejam eles físicos ou de execução orçamentária e financeira. Como parte da análise é relativa à execução do orçamento público, adotou-se o **princípio da “periodicidade ou da anualidade”** como fundamento de periodização.

Esse princípio orçamentário estabelece que as leis orçamentárias são elaboradas e executadas com base na autorização para o período de um ano. É o que dispõe a CF/88 (Art. 165): Segundo a Lei Federal nº 4.320/64, **“o orçamento deve ter vigência limitada a um exercício financeiro, que coincide com o ano civil”**.

Outra questão relevante quanto ao orçamento público são os seus múltiplos aspectos. O orçamento público, conforme conceitua a doutrina, apresenta em geral três tipos de aspectos.

O primeiro aspecto é o político, pois o orçamento tem a característica de representar as metas e os objetivos do **grupo partidário que detém a maioria**. O parlamento autoriza a despesa pública, levando em consideração as necessidades coletivas. Conclui-se que os recursos são limitados e as necessidades são ilimitadas, logo são definidas prioridades.

Há outro aspecto: o econômico. A lei orçamentária busca racionalizar o processo de alocação de recursos, guardando o equilíbrio das contas públicas, com foco nos melhores resultados para a coletividade. O orçamento público também se reveste como um instrumento de atuação do Estado na Economia, por meio do aumento ou diminuição do gasto público.

Por último, há o aspecto jurídico. O processo orçamentário é regido por normas legais que compõe o ordenamento jurídico brasileiro.

Desta forma, a periodização adotada na análise foi a dos anos de 2008, 2012 e 2016. Por quê? Porque o desempenho a ser investigado além de representar o **“princípio de anualidade”**, procura captar o **“aspecto político”** de diferentes gestões à frente das AR analisadas.

Para capturar esse **“aspecto político”** da execução do orçamento foi adotado como critério a seleção o **segundo ano de mandato de cada um dos últimos 3 governadores** eleitos pela população do Distrito Federal, a saber: José Roberto Arruda (DEM), Agnelo Queiroz (PT) e Rodrigo Rollemberg (PSB).

Assim foi observada na análise se houve algum momento político no qual o desempenho das AR apresentou-se melhor ou pior do ponto de vista dos resultados coletados e do orçamento executado.

A escolha do segundo ano de gestão de cada um dos últimos 3 governadores do DF justifica-se em razão do tempo de maturação do período de gestão de cada governante. No primeiro ano de mandato, as gestões dos governadores são normalmente marcadas por intervenções administrativas de caráter abrupto. Há invariavelmente um conjunto de medidas de reestruturação administrativa, cortes ou aumento de secretarias ou órgãos, reorganização de competências normativas e de escolha de colaboradores para dirigir os órgãos públicos.

Desta forma, “cobrar resultados” mais substanciais nesse período (primeiro ano de gestão) pode ser contraproducente. É o período de “lua de mel” do eleitor com o “eleito”. Por isso, a análise se concentrou no segundo ano do mandato de cada um dos governadores: 2008 (Gestão Arruda), 2012 (Gestão Agnelo) e 2016 (Gestão Rollemberg).

O exame do aspecto político aqui sugerido não deve ser interpretado como uma “avaliação” sobre o desempenho global de cada uma das administrações dos governadores. O período de gestão governamental é de 4 anos de mandato. Foram coletados e examinados dados de apenas um ano de cada mandato (2008, 2012 e 2016); e de apenas 6 administrações regionais (AR). Então não foi realizada no trabalho nenhuma interpretação política sobre o desempenho administrativo dos governadores. Queremos apenas chamar a atenção sobre qual foi o desempenho de cada uma das AR selecionadas no ano da periodização colocada sob exame.

Entendemos que os procedimentos metodológicos adotados e justificados na presente pesquisa atendem aos critérios da boa conduta e isenção técnica dos trabalhos acadêmicos de caráter científico. Por isso, apresentamos os resultados coletados e a análise efetivada quanto aos achados encontrados.

CAPÍTULO 5:

ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS (AR): ANÁLISE DO DESEMPENHO

Nosso primeiro achado foi dimensionar a participação das administrações regionais no total das despesas realizadas no DF. Já assinalamos que o DF possui expressivos valores de receitas orçamentárias. Essa disponibilidade de receitas orçamentárias classifica o DF como a 8ª unidade da federação em termos de disponibilidade de valores de orçamento. Como as regiões administrativas do DF abrigam a população residente foi dimensionado quanto esses órgãos regionais de “representação da administração do DF” participam no total da despesa pública realizada. Veja o quadro 5:

QUADRO 5								
PARTICIPAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS (AR) NO TOTAL DA DESPESA PÚBLICA REALIZADA PELO DISTRITO FEDERAL								
RA - GRUPO ALTA	População Residente (2015)	(%) Participação - População DF	Despesa Realizada pela AR - 2008 (Valor Nominal)	(%) Total Despesas 2008	Despesa Realizada pela AR - 2012 (Valor Nominal)	(%) Total Despesas 2012	Despesa Realizada pela AR - 2016 (Valor Nominal)	(%) Total Despesas 2016
Lago Sul	28.981	1,0%	704.273,42	0,01%	507.305,00	0,00%	465.770,00	0,00%
Brasília (Plano Piloto)	210.067	7,2%	5.034.988,03	0,05%	6.280.514,31	0,04%	7.836.962,00	0,04%
Lago Norte	36.394	1,3%	997.680,48	0,01%	895.121,85	0,01%	1.121.567,00	0,01%
Sudoeste/Octogonal	52.990	1,8%	525.592,68	0,01%	1.656.189,00	0,01%	969.996,52	0,00%
Águas Claras	138.562	4,8%	4.716.709,33	0,05%	6.790.248,00	0,04%	5.274.255,00	0,02%
Park Way	19.803	0,7%	546.808,42	0,01%	1.101.344,00	0,01%	342.889,00	0,00%
Jardim Botânico	26.882	0,9%	501.451,40	0,00%	580.711,46	0,00%	1.577.206,03	0,01%
Guará	133.171	4,6%	3.744.970,22	0,04%	9.070.477,00	0,06%	1.687.324,00	0,01%
Cruzeiro	29.535	1,0%	1.296.287,89	0,01%	4.189.089,00	0,03%	878.522,70	0,00%
Sub-Total (1)	676.385	23,3%	R\$ 18.068.761,87	0,18%	31.070.999,62	0,20%	20.154.492,25	0,10%
RA - GRUPO BAIXA	População Residente (2015)	(%) Participação - População DF	Despesa Realizada pela AR - 2008 (Valor Nominal)	(%) Total Despesas 2008	Despesa Realizada pela AR - 2012 (Valor nominal)	(%) Total Despesas 2012	Despesa Realizada pela AR - 2016 (Valor Nominal)	(%) Total Despesas 2016
Itapoã	67.238	2,3%	439.076,12	0,00%	3.897.913,00	0,02%	412.626,18	0,00%
Varjão	8.453	0,3%	1.323.802,75	0,01%	1.566.974,00	0,01%	419.649,35	0,00%
SCIA / Estrutural	38.429	1,3%	1.026.628,55	0,01%	1.443.674,00	0,01%	1.675.490,00	0,01%
Fercal	8.288	0,3%	(nd)	(nd)	(nd)	(nd)	200.084,00	0,00%
Paranoá	44.975	1,5%	1.965.290,67	0,02%	8.616.046,00	0,05%	883.300,00	0,00%
Planaltina	190.495	6,6%	3.379.349,45	0,03%	5.297.653,00	0,03%	3.064.391,00	0,01%
São Sebastião	99.525	3,4%	3.268.394,91	0,03%	5.331.839,00	0,03%	2.291.393,00	0,01%
Brazlândia	51.816	1,8%	3.786.168,48	0,04%	3.800.934,00	0,02%	4.608.823,32	0,02%
Santa Maria	125.559	4,3%	3.715.703,89	0,04%	6.354.835,00	0,04%	1.847.494,00	0,01%
Recanto das Emas	146.906	5,1%	3.268.394,91	0,03%	6.951.124,00	0,04%	2.537.273,00	0,01%
Riacho Fundo II	51.709	1,8%	1.244.898,98	0,01%	2.558.498,00	0,02%	1.063.322,00	0,01%
Sub-Total (2)	833.393	28,7%	R\$ 23.417.708,71	0,23%	45.819.490,00	0,29%	19.003.845,85	0,09%
RA - GRUPO INTERMEDIÁRIO	População Residente (2015)	(%) Participação - População DF	Despesa Realizada pela AR - 2008 (Valor Nominal)	(%) Total Despesas 2008	Despesa Realizada pela AR - 2012 (Valor nominal)	(%) Total Despesas 2012	Despesa Realizada pela AR - 2016 (Valor Nominal)	(%) Total Despesas 2016
Gama	134.111	4,6%	2.491.044,44	0,02%	3.100.462,00	0,02%	1.602.075,00	0,01%
Taguatinga	207.045	7,1%	12.579.514,17	0,12%	14.830.450,00	0,09%	2.500.826,00	0,01%
Sobradinho	62.763	2,2%	1.806.151,47	0,02%	2.616.114,00	0,02%	1.927.454,00	0,01%
Núcleo Bandeirante	23.562	0,8%	4.017.174,75	0,04%	3.613.758,00	0,02%	955.248,00	0,00%
Ceilândia	479.713	16,5%	9.111.208,40	0,09%	8.330.644,00	0,05%	6.819.239,00	0,03%
Samambaia	258.457	8,9%	6.784.402,47	0,07%	2.402.466,00	0,02%	1.122.252,00	0,01%
Riacho Fundo	40.098	1,4%	2.330.664,17	0,02%	3.739.096,26	0,02%	799.473,00	0,00%
Candangolandia	15.541	0,5%	1.274.338,72	0,01%	984.455,00	0,01%	729.542,00	0,00%
Sobradinho II	100.683	3,5%	2.343.799,06	0,02%	1.304.401,00	0,01%	327.593,86	0,00%
SIA - Setor de Indústria	1.990	0,1%	452.713,48	0,00%	847.853,00	0,01%	840.966,00	0,00%
Vicente Pires	72.733	2,5%	(nd)	(nd)	891.944,00	0,01%	483.270,00	0,00%
Sub-Total (3)	1.396.696	48,1%	R\$ 43.191.011,13	0,43%	42.661.643,26	0,27%	18.107.938,86	0,09%
TOTAL	2.906.474	100,0%	R\$ 84.677.481,71		119.552.132,88		57.266.276,96	
TOTAL DA DESPESA REALIZADA DISTRITO FEDERAL			10.088.787.667,94	0,84%	15.817.455.000,96	0,76%	21.139.179.238,95	0,27%

Fonte: Sistema SIGGO – Módulo SIAC - Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil/SEF-DF.

Nota 1: Houve um ajuste nos valores da despesa total realizada no DF no exercício 2016. Do valor total registrado no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), exercício financeiro 2016, equivalente a R\$ 26,4 bilhões; foram subtraídos os valores da **Fonte FCDF (Fundo Constitucional DF)**, executados no SIGGO, equivalente a R\$ 5,2 bilhões, relativas às despesas de pessoal. Desta forma, buscou-se equalizar os parâmetros de comparação dos três exercícios financeiros sob análise. Nos anos de 2008 e 2012 os valores relativos à Fonte FCDF das despesas de pessoal nas áreas de saúde e de educação não estão contabilizados no Sistema Siggo/Siac - Governo do Distrito Federal (GDF).

Nota 2: Das despesas realizadas pelas AR (Administrações Regionais), nos exercícios financeiros de 2012 e 2016, foram subtraídos os valores das despesas com pessoal/encargos sociais das AR. A subtração foi realizada para equalizar os termos de comparação com o exercício de 2008. Nesse ano (2008), as despesas com pessoal/encargos e com a concessão de benefícios a servidores não eram executadas nas respectivas unidades orçamentárias (AR), mas centralizadas na unidade gestora (Secretaria) responsável pela supervisão de todas as Administrações Regionais do Distrito Federal.

O quadro 5 revela que a participação das AR no total das despesas realizadas no DF é muito baixa. A despesa realizada por esses órgãos não alcança 1% dos valores totais empenhados como despesa pública do DF. Em 2008; as AR executaram um total de R\$ 84,6 milhões (valores nominais); contra uma despesa total de R\$ 10,0 bilhões – participação de 0,84%.

Em 2012, a participação das AR no total das despesas realizadas foi de 0,76%, perfazendo R\$ 119,5 milhões (valores nominais) de uma despesa total da ordem de R\$ 15,8 bilhões. No período mais recente (2016), já afetado pelo contexto do desajuste nas contas públicas locais e do quadro econômico nacional, a participação das AR no total das despesas realizadas foi de apenas 0,27%. O pior desempenho examinado. As AR, no exercício financeiro de 2016, empenharam despesas da ordem de R\$ 57,2 milhões; de uma despesa total de R\$ 21,1 bilhões (valores nominais).

Esses órgãos, portanto, realizam um percentual de despesa quase insignificante quando confrontado à despesa total do DF, o que obviamente compromete a capacidade institucional dessas repartições públicas na realização das competências e serviços de interesse coletivo sob à sua responsabilidade.

5.1 – Licenciamento de atividades econômicas pelas administrações regionais (AR)

O debate econômico, de planejamento territorial e jurídico sobre o licenciamento das atividades produtivas no DF desenvolve-se há muitos anos. Os “tipos” de “alvarás” (provisório, precário, definitivo, eventual e outras denominações) estão na base de intensas disputas mantidas entre poderes e instituições: Poder Legislativo (CLDF), o Poder Executivo (GDF), Ministério Público do Distrito Federal (MPDFT) e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT).

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) já ajuizou 8 (oito) ações diretas de inconstitucionalidades (ADI) contra várias legislações normativas sobre licenciamento de atividades econômicas no DF.

Em resumo, pode-se afirmar que há duas visões concorrentes sobre o assunto. Uma primeira visão, de caráter mais restritivo e regulador, defendida pelo MPDFT, considera esse tipo de licenciamento (de atividades econômicas) como uma etapa da política de planejamento territorial e urbanístico do DF.

Por esta visão, existe no DF um “arcabouço normativo”. Legislações aprovadas ou em discussão, como **PDOT** (Plano Diretor de Ordenamento Territorial); **PDLs** (Planos Diretores Locais – aprovados para cada unidade territorial de planejamento urbano), **LUOS** (Lei de Uso e Ocupação do Solo), **PPCUB** (Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – área tombada pela UNESCO como patrimônio mundial da humanidade), as **NGBs** (Normas de Gabaritos) e as normas ambientais aplicáveis; formam um “**sistema integrado**”, do qual “se extrai o princípio da função social da propriedade urbana, diretamente relacionada ao planejamento e ao controle da ocupação e uso do solo urbano”.

Por isso, a legislação de licenciamento econômico (alvará de funcionamento ou de viabilidade/localização dos empreendimentos comerciais) integra esse “arcabouço normativo”, já que o poder público exerce o prévio controle e o ordenamento das atividades econômicas ou profissionais, em consonância com os perímetros desenhados pela legislação que traça o zoneamento da cidade. Afinal, para a outorga da permissão pretendida é necessária averiguar se a instalação da atividade ou do negócio pelo demandante se coaduna com a referida legislação vigente. Assim, tais licenças não podem ser emitidas sem a estreita observância das legislações de planejamento territorial, ambiental e urbanísticas aqui citadas.

A segunda visão é menos restritiva. Tem um caráter empresarial. Empreendedora. Geralmente formulada por associações comerciais ou por órgãos representativos dos empresários. Nesta visão, a licença para o exercício da atividade econômica deve favorecer o surgimento de normas que possam apoiar a “geração de negócios”, valorizar o “espírito empreendedor”, reduzir a “burocracia” pública local e focar no desenvolvimento econômico.

Para tanto, a legislação deve simplificar o processo de concessão das licenças. Abreviar trâmites e ser menos onerosa. Assim o processo de licenciamento foi dividido em duas fases “autônomas e interdependentes”: viabilidade de localização e a licença de funcionamento.

Essa repartição do processo em duas etapas procura simplificar e agilizar ações do poder público. Há na verdade uma inversão dos procedimentos. A realização de vistorias nos estabelecimentos comerciais ocorre somente após o início da operação, no caso de atividades econômicas que não envolvam grau de risco considerável, particularmente para as exploradas por microempresas, empresas de pequeno porte ou microempreendedores individuais, em virtude do tratamento diferenciado dispensado pela Constituição Federal a esses segmentos. Há, portanto, uma menor regulação do procedimento.

A “visão empreendedora” foi a que prevaleceu na legislação mais recente sobre o assunto no Distrito Federal. A Lei nº 5.547/2015. No entanto, a peleja judicial continuou. O

MPDFT classificou diversos dispositivos da citada lei como “inconstitucionais”. Ingressou com a ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº 2015 00 2 032808-2. De acordo com o órgão, a Lei nº 5.547/2015 padeceu dos mesmos erros de outras leis sobre o mesmo assunto, julgadas inconstitucionais em 2006, 2008 e 2010. No mérito sustenta que a legislação em vigor sobre a expedição de alvarás e licenciamento de atividades econômicas esvaziou os meios de que a administração pública dispõe para fiscalizar o cumprimento de exigências legais para o funcionamento das atividades comerciais no âmbito do DF.

Ao julgar esses argumentos, em março de 2017, o TJDFT discordou dos argumentos expostos pelo MPDFT, retirando da norma apenas algumas expressões pontuais, mantendo na essência a visão de perfil empreendedor³.

Toda essa discussão normativa de maior ou menor regulação encontra no processo de execução da concessão das licenças as administrações regionais (AR).

Dentre as competências das AR destacam-se atividades de regulação de atividades empresariais (feirantes, ambulantes, lojistas e prestadores de serviços em geral) e a prestação de serviços de licenciamento econômico (alvará de funcionamento). O quadro 6 a seguir resume as informações recolhidas no relatório de atividades de cada uma das AR aqui examinada:

QUADRO 6									
LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS NAS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS (AR)									
RA - ADMINISTRAÇÃO REGIONAL	Licenciamento Econômico - Alvará de Funcionamento						Consulta Prévia Realizada na AR		
	Provisório (Emitidos)			Definitivo (Emitidos)					
GRUPO 1 - ALTA	2008	2012	2016	2008	2012	2016	2008	2012	2016
RA I - Brasília	1.013	0	0	1.491	3.723	1200	17.074	nd	nd
RA XI - Cruzeiro	37	0	0	22	130	0	506	nd	nd
GRUPO 2 - BAIXA									
RA VI - Planaltina	888	0	0	1	885	180	2.550	nd	nd
RA XXV - Estrutural	64	48	3	57	75	55	571	nd	nd
GRUPO 3 - INTERMEDIÁRIO									
RA II - Gama	441	0	0	90	598	149	1.960	nd	nd
RA IX - Ceilândia	2.996	0	0	95	1.349	341	11.552	nd	nd
TOTAL DAS 6 AR	5.439	48	3	1.756	6.760	1.925	34.213	nd	nd

Fonte: Relatório de Atividades - Prestação de Contas Anual do Governador do DF. Anos Consultados: 2008, 2012 e 2016

O alvará de funcionamento é um documento fundamental para o exercício da atividade empresarial em qualquer cidade. No processo de exame de solicitação para o exercício de uma

³ O Conselho Especial do TJDFT julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra a Lei Distrital 5547/2015, que dispõe sobre as autorizações para localização e funcionamento de atividades econômicas e auxiliares, no âmbito do Distrito Federal, e estabelece o Sistema de Registro e Licenciamento de Empresas - RLE. Pela decisão do colegiado, a lei incorre em inconstitucionalidade apenas no que se refere à expressão “se for o caso”, constante no inciso II, do artigo 19; e à expressão “obrigatoriamente concedida”, do artigo 60. Os demais enunciados da norma legislativa foram considerados constitucionais. Disponível: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2017/fevereiro/tjdft-lei-que-dispoe-sobre-autorizacoes-de-atividades-economicas-no-df-sofre-algumas-alteracoes>.

atividade econômica, em determinado endereço ou localidade, o poder público disciplina uma série de obrigações a ser observada pelo interessado. Essas obrigações estão relacionadas ao grau de risco da atividade econômica que pretende exercer; à localização da atividade na cidade, ao horário de funcionamento, a observação de normas de segurança e de higiene, o descarte de resíduos e outras responsabilidades correlatas à atividade econômica.

O alvará de funcionamento certifica ao empresário ou ao empreendedor que a atividade econômica exercida por ele na região administrativa é realizada no lugar certo e dentro das normas relativas ao seu negócio. Portanto, é uma licença necessária para assegurar a segurança das relações tanto ao empreendedor econômico quanto à coletividade usuária e residente no local

Apesar da relevância e da importância envolvida na prestação desse serviço público verificou-se que o número de licenças expedidas pelas AR (Quadro 6) apresentou um comportamento instável ao longo dos anos aqui examinados (2008, 2012 e 2016).

O número de alvarás de funcionamento de caráter definitivo emitidos pelas 06 AR foi de 1.756 (2008). Em 2012, registrou-se 6.760 alvarás definitivo. Já em 2016, as licenças de funcionamento foram de 1.925. O impasse jurídico promovido pelo MPDFT pode ter colaborado pelo baixo desempenho na emissão de licenças no ano de 2016. Os dados consultados registravam uma demanda grande de empreendedores interessados na obtenção da licença de funcionamento (alvará).

Em 2008, a **consulta prévia**, a primeira ação realizada pelo empreendedor interessado na obtenção do alvará de funcionamento, totalizaram 34,2 mil requisições registradas nas 6 (seis) AR. Na região administrativa de Brasília, por exemplo, as consultas registradas na AR ultrapassaram o número de 17 mil. Ou seja, há uma forte demanda para o registro formal do funcionamento dos negócios estabelecidos. No entanto, o número de alvarás emitidos (provisório ou definitivo), apresenta uma tendência de queda. A primeira explicação deve-se à proibição legal da emissão de alvarás de “caráter provisório”. Julgamento das ADIs aqui citadas. A partir de 2011 verificou-se que as AR deixaram de emitir alvará de caráter provisório.

Os relatórios de 2012 e 2016 deixaram de registrar o número de consultas prévia realizadas nas AR. No entanto, o número de consultas prévia registradas em 2008, permitiu a construção do seguinte indicador (Quadro 7): a razão entre o número de alvarás de caráter definitivo expedido; pelo número de consultas prévia registradas nas AR. Ou seja, qual o percentual de **retorno/sucesso** alcançado pela divisão: alvará definitivo expedido por consulta prévia registrada (Dados 2008):

QUADRO 7			
TAXA SUCESSO ALVARÁS	Alvarás	Consultas	Taxa
GRUPO 1 - ALTA	(A)	(B)	(A/B)
RA I - Brasília	1.491	17.074	8,73%
RA XI - Cruzeiro	22	506	4,35%
GRUPO 2 - BAIXA			
RA VI - Planaltina	1	2.550	0,04%
RA XXV - Estrutural	57	571	9,98%
GRUPO 3 - INTERMEDIÁRIO			
RA II - Gama	90	1.960	4,59%
RA IX - Ceilândia	95	11.552	0,82%

Fonte: Relatório Atividades Prestação de Contas Anual Governador 2008

Pode-se perceber que todas as AR, independente do grupo a que pertençam, apresentaram uma taxa de retorno de menos de 10%. É possível inferir que nem toda consulta prévia realizada para a obtenção de alvará de funcionamento em determinada região administrativa possa se converter integralmente (100%) na licença definitiva pretendida. Contudo, o indicador revela que 90% das consultas prévia registradas nas AR (Dados 2008) para obtenção de alvarás de funcionamento não se converteram em licenças de funcionamento definitivo. Os dados não permitem maiores conclusões, mas apontam para uma baixa capacidade de resposta das AR aos empreendedores interessados. O que obviamente impacta na formalização dos negócios produtivos da localidade.

5.2 Licenciamento de atividades da construção civil pelas administrações regionais (AR)

Na construção civil as AR receberam por legislação delegação de competências legais de alta relevância. A Lei nº 2.105/1998, que dispõe sobre o Código de Edificações do Distrito Federal; e o Decreto nº 19.915 de 1998, que regulamenta este Código reserva para esses órgãos poderes de efetivar instrumentos como o **alvará de construção** e a **carta de habite-se.**

Embora tenha ocorrido recentemente mudanças na legislação sobre o rito administrativo e a centralização da análise dos projetos de arquitetura de unidades habitacionais coletivas e/ou acima de 3,0 mil metros quadrados de área, que deixaram de ser realizados nas AR e ficam sob exame de uma Central de Aprovação de Projetos (CAP), na

atual Secretaria de Gestão do Território e Habitação (SEGETH); as administrações regionais ainda são responsáveis pela emissão dessas licenças.

A lentidão na aprovação de projetos, o excesso de burocracia para a legalização de novos terrenos, a falta de conclusão da infraestrutura, além da morosidade para a liberação de alvarás de construção e habite-se, são algumas das dificuldades encontradas por empresários do mercado imobiliário do DF. Os entraves, além de prejudicar o tempo de entrega do empreendimento imobiliário, aumentam o valor final do imóvel na cidade. O custo “extra”, devido aos processos burocráticos que se estendem desde a legalização e aquisição do terreno até a entrega da casa própria, é pago pelo proprietário do imóvel⁴.

No Distrito Federal, uma das cidades com o metro quadrado mais caro do país o impacto é ainda maior. Segundo dados da Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do Distrito Federal (Ademi-DF), entre os anos de 2014 a 2016, foram registrados mais de 4 milhões de metros quadrados parados, aguardando liberação de alvará de construção.

O processo de análise desses dois instrumentos (alvará de construção e carta de habite-se) envolve aspectos econômicos, de ordenamento territorial, de planejamento e mobilidade urbana, questões urbanísticas e ambientais.

A construção civil é um setor econômico dinâmico da economia local (ver informações do Quadro 8). Dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego do DF (PED/DF), realizada pela Companhia de Planejamento (CODEPLAN), revelam o tamanho da participação do setor na população ocupada da cidade

Quadro 8:

QUADRO 8: POPULAÇÃO OCUPADA NO DISTRITO FEDERAL - 2011/2016 - POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA Estimativas do Número de Ocupados, segundo Setores de Atividade Distrito Federal 2011-2016 Absoluta (em Mil Pessoas)	PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO NO DF - (PED/DF) POPULAÇÃO OCUPADA (EM MIL PESSOAS)					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	1.229	1.269	(nd)	(nd)	1.306	1.283
Indústria da Transformação	46	46	(nd)	(nd)	43	45
Construção	80	88	(nd)	(nd)	68	62
Comércio e Reparação de Veículos	235	238	(nd)	(nd)	235	224
Serviços	848	877	(nd)	(nd)	941	933
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	192	199	(nd)	(nd)	217	201

Fonte: PED-DF - Convênio SETRAB-GDF, CODEPLAN, SEADE-SP e DIEESE.

Em 2012 a população ocupada no setor da construção no DF era de 88 mil pessoas, representado 7% do total da mão-de-obra ocupada, estimada pela pesquisa. Quatro anos

⁴ <http://new.sinduscondf.org.br/imprensa/noticia/1605-custos-pesam-no-bolso-do-consumidor.html>. Acesso: 10/05/2017.

depois (2016), essa participação foi reduzida para 4% do total de ocupados, estimado em 62 mil pessoas empregadas no setor. A perda de postos de trabalho, de acordo com a PED/DF, no período 2012-2016, foi de 26 mil ocupações (Quadro 8).

Os dados do quadro acima indicam que o setor da construção no DF sofre não apenas pelos efeitos da crise econômica nacional sobre os indicadores locais, mas também por impasses da própria dinâmica da cidade e do seu aparato administrativo como as AR.

O ordenamento territorial do DF convive com um quadro de pressão social e de muitos desarranjos, expresso por reiteradas ocorrências de ocupação irregular do solo urbano (invasões), desrespeito às normas urbanísticas de edificação (Região Administrativa de Águas Claras como exemplo), ameaças e danos ambientais. Portanto, a regulação do poder público no processo construtivo interfere nas variáveis do desenvolvimento econômico, como também na oferta de empreendimentos imobiliários e de obras públicas e privadas.

Por último, antes de apresentar e discutir os dados coletados nas AR sob exame, é preciso diagnosticar alguns problemas encontrados de modo geral na maioria desses órgãos (AR) em razão das incumbências legais de emitir instrumentos de licenciamento construtivo.

A Controladoria-Geral do Distrito Federal, órgão responsável pelo controle interno dos órgãos públicos do DF, realizou no ano de 2015, várias auditorias com o objetivo de identificar o fluxo relativo à execução dos processos de **aprovação de projetos de arquitetura, de concessão de alvará de construção e de carta de habite-se**.

A inspeção ocorreu na Administração Regional de Brasília (RA I)⁵; Administração Regional do Lago Sul (RA XVI), na Administração Regional do Guará (RA-X) e na Administração Regional de Águas Claras (RA-XX)⁶; e Administração Regional do Gama (RA II)⁷.

Durante o período do trabalho de auditoria foram analisados processos de licenciamento construtivo nessas AR e houve também entrevistas com servidores representantes das AR, Casa Civil do Distrito Federal e da Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS.

Como já ressaltamos o processo de análise de licenciamento de atividades na área da construção civil envolve vários aspectos de planejamento urbano e ordenamento territorial. De acordo com a descrição do fluxo auditado pela Controladoria-Geral do DF:

⁵ DISTRITO FEDERAL Controladoria Geral do Distrito Federal. Subsecretaria de Controle Interno. Relatório de Auditoria Especial nº 02/2015. Processo nº: 480.000.577/2013.

⁶ DISTRITO FEDERAL Controladoria-Geral do Distrito Federal. Subsecretaria de Controle Interno. Relatório de Auditoria nº 01/2015. Processo nº: 0480-000282/2014.

⁷ DISTRITO FEDERAL Controladoria Geral do Distrito Federal. Subsecretaria de Controle Interno Relatório de Auditoria Especial nº 01/2015. Processo nº: 480.000.576/2013.

Na análise para aprovação de projeto, o analista deverá examinar os parâmetros constantes da legislação de uso e ocupação do solo, dispositivos edilícios constantes das Leis, Decretos e demais regulamentos específicos.

Durante a etapa de verificação dos parâmetros urbanísticos, o uso/atividade identificado no projeto de arquitetura em análise será classificado como residencial, comercial, industrial, rural ou temporário.

Nesta etapa da análise é necessário verificar o Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT em conjunto com o Plano Diretor Local - PDL se a atividade/uso e a ocupação analisada pressupõem a aplicação de algum instrumento, tais como Outorga Onerosa do Direito de Construir – ODIR, Outorga Onerosa da Alteração do Uso - ONALT, Relatório de Impacto de Trânsito - RIT e Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV.

A condução da análise de projeto de arquitetura não segue, necessariamente, uma sequência predeterminada, no entanto, a aplicação dos diversos instrumentos, com base nos parâmetros urbanísticos, pode interromper o processo, sugerindo correções do projeto de Arquitetura por parte do projetista ou até a inviabilidade do empreendimento.

A equipe de aprovação deverá identificar a necessidade de elaboração do EIV e informá-la ao interessado pela obra. Este, por sua vez, poderá abrir mão da elaboração do estudo supracitado. Neste caso, o processo administrativo, autuado para fins de aprovação de projeto deverá ser arquivado pela administração regional. Nos casos em que se configure a necessidade do estudo, o tratamento será estabelecido com base na Lei nº 5.022 de 04/02/2013 que estabelece as regras do EIV.

Percebe-se no fluxo descrito pelas auditorias que há um extenso e exaustivo trabalho técnico de exame de aspectos legais e arquitetônicos. Portanto, o mínimo que se pode esperar das AR e da própria administração pública do DF, é que esses órgãos possam dispor do aparato institucional necessário à execução dessas incumbências determinadas nas leis. No entanto, a constatação verificada pela auditoria aqui citada, apontou em sentido contrário. Abaixo algumas conclusões dessa auditoria:

Durante o período da auditoria foi possível identificar a semelhança entre os processos de trabalho nas três administrações regionais visitadas, ainda que com distintos níveis de maturidade. Percebeu-se que as administrações não necessitam de um fluxo alternativo para analisar e aprovar projetos de arquitetura, conforme imaginado inicialmente.

Na verdade, a grande dificuldade das administrações não está na ausência desse fluxo de trabalho, mas em situações inerentes aos processos de trabalho. Algumas destas dificuldades serão lembradas a seguir:

- **Ausência de capacitação e treinamento para os analistas de projetos**

Durante as entrevistas realizadas, os técnicos responsáveis pelas tarefas de aprovação e licenciamento de imóveis foram unânimes em relatar a falta de preocupação da Administração Pública em capacitá-los devidamente. A grande maioria do quadro de técnicos é composta por servidores não efetivos com cargos de livre nomeação e exoneração.

- **Excesso de legislação e ausência de repositório central de normas**

Durante o trabalho de auditoria, percebeu-se a dificuldade dos analistas de projetos em lidar com a quantidade de normas sobre o tema análise e aprovação de projetos.

Há casos em que o analista não sabe qual norma utilizar, tendo em vista o excesso de legislação, o que pode acarretar no seu descumprimento não intencional, além de ocasionar o estabelecimento de critérios subjetivos de análise, consequentemente promovendo exigências que a princípio não são determinadas pelas normas.

Há situações em que nem sempre a norma mais recente deve ser utilizada, conforme explicado em ponto específico neste relatório. A falta de um repositório central de normas para fins de consulta agrava ainda mais a situação.

- **Fiscalização deficiente das obras**

A AGEFIS é o órgão responsável pelo processo de fiscalização de obras no âmbito do Distrito Federal. A Agência não possui corpo técnico suficiente para cumprir toda a demanda gerada, conforme relatado por seus próprios servidores. Portanto, atualmente, é absolutamente possível que edificações, regulares ou não, sejam concluídas sem que a Agência tenha realizado visita à obra.

- **Solicitação do alvará de construção após a realização da obra**

Conforme informação apresentada por servidores envolvidos com o processo de análise de projetos, licenciamento e fiscalização, no Distrito Federal é comum o responsável pela obra iniciá-la sem o devido alvará de construção e postergar a sua regularização após a conclusão da obra.

- **Deficiência na validação de selos de autenticidade**

A Portaria nº 05/2012-SEG estabelece orientações acerca do uso do selo de segurança para alvarás de construção e carta de habite a serem emitidos pelas administrações regionais. Entretanto, não definiu um padrão de segurança nem a forma como os selos devem ser autenticados, o que facilitaria muito a atividade de verificação de autenticidade pelo órgão de fiscalização.

- **Integração deficiente entre órgãos do governo**

Durante os trabalhos de auditoria, percebeu-se a pouca articulação entre órgãos que participam do processo de análise de projetos, licenciamento de construção e fiscalização. Os órgãos trabalham normalmente de forma isolada, com pouca ou nenhuma integração.

Por exemplo, conforme detalhado neste relatório, a AGEFIS não conseguiu ainda integrar os seus processos aos sistemas da Secretaria de Estado de Fazenda para fins de inscrição em dívida ativa de débitos relativos aos tributos dos anos de 2010 a 2013. A integração entre os processos da AGEFIS e das administrações regionais também é bastante incipiente. Como exemplo, há situações em que mesmo após a emissão da carta de habite-se, a Taxa de Execução de Obras continua a ser cobrada.

Embora esse diagnóstico geral não tenha utilizado como base as mesmas AR aqui examinadas⁸ é possível defender que as conclusões das auditorias realizadas pela Controladoria-Geral do DF possam ser estendidas para o conjunto das administrações regionais. Vejamos as informações consolidadas no quadro 9 construído para a presente pesquisa:

QUADRO 9									
LICENCIAMENTO CONSTRUÇÃO CIVIL NAS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS (AR)									
RA - ADMINISTRAÇÃO REGIONAL	Construção Civil (Licenciamentos Expedidos - AR)						Obras Públicas		
	Alvará de Construção			Carta de Habite-se			Licenciadas pela AR		
	TOTAL EMITIDO			TOTAL EMITIDO			TOTAL EMITIDO		
GRUPO 1 - ALTA	2008	2012	2016	2008	2012	2016	2008	2012	2016
RA I - Brasília	130	66	20	50	56	15	59	nd	0
RA XI - Cruzeiro	33	17	8	2	3	3	23	nd	0
GRUPO 2 - BAIXA									
RA VI - Planaltina	61	81	34	29	36	28	nd	nd	1
RA XXV - Estrutural	35	20	5	24	15	3	nd	nd	0
GRUPO 3 - INTERMEDIÁRIO									
RA II - Gama	147	224	49	68	78	29	22	nd	0
RA IX - Ceilândia	322	215	148	68	76	29	70	nd	0
TOTAL DAS 6 AR	728	623	264	241	264	107	174	nd	1

Fonte: Relatório de Atividades - Prestação de Contas Anual do Governador do DF. Anos Consultados: 2008, 2012 e 2016

O quadro 9 revela que o número de alvarás de construção e de carta de habite-se, emitidos pelas AR examinadas, apresenta queda generalizada, independente do grupo.

Na RA I – Brasília, por exemplo, no ano de 2008 foram 130 alvarás de construção emitidos; contra 66 (2012) e apenas 20 (2016). Redução de 550%, na comparação 2016/2008. Na Ceilândia a redução é de 117,5% no número de alvará de construção emitidos pela respectiva AR (2016/2008). Em Planaltina, no período 2008-2016, a redução foi de 79,4%. O número de cartas de habite-se emitidas seguiu a mesma tendência de queda conforme demonstra o quadro consolidado das informações prestadas pelos relatórios de prestação de contas anual do governador do DF.

⁸ Apenas duas das seis administrações regionais selecionadas receberam auditorias da Controladoria-Geral do Distrito Federal. A RA I – Brasília e a RA II – Gama.

A redução do número de alvarás e de carta de habite-se emitidos pelas AR certificam a correção da realidade vocalizada pelos empresários do setor imobiliário. Ou seja, há muita morosidade e também uma paralisia administrativa no processo de análise de licenciamento construtivo no DF, o que impacta a oferta e o preço de imóveis na cidade, com consequências no número de empregos gerados no setor e na movimentação da cadeia econômica.

As causas desse diagnóstico foram explicitadas nas auditorias de controle interno realizadas pelo Poder Executivo. Outro aspecto que ajuda a compor esse quadro de análise sobre a paralisia e a perda de capacidade institucional das AR para realizar as suas atribuições são os números apresentados no próximo quadro (Quadro 10), relativos à força de trabalho em atividade nas 6 administrações regionais selecionadas para a investigação:

QUADRO 10												
FORÇA DE TRABALHO - SERVIDORES EM ATIVIDADE NAS AR - 2008 a 2016												
	Nº Total Servidores da AR			Nº Servidores Efetivos			Nº Servidores Cargos em Comissão (Sem Vínculo GDF)			% Servidores Sem Vínculo sobre Total		
	2008	2012	2016	2008	2012	2016	2008	2012	2016	2008	2012	2016
GRUPO 1 - ALTA												
RA I - Brasília	230	255	109	47	31	24	178	137	50	77,30	53,73%	45,87
RA XI - Cruzeiro	116	93	102	24	12	55	87	60	42	75,00	64,52%	41,17
GRUPO 2 - BAIXA												
RA VI - Planaltina	225	211	97	60	56	29	158	132	62	70,22	62,56%	63,91
RA XXV - Estrutural	86	86	47	4	8	4	76	65	43	88,37	75,58%	91,48
GRUPO 3 - INTERMEDIÁRIO												
RA II - Gama	225	247	119	60	87	65	158	127	50	70,22	51,42%	42,01
RA IX - Ceilândia	405	273	142	101	74	62	266	158	67	65,68	57,88%	47,18
TOTAL DAS 6 AR	1.287	1.165	616	296	268	239	923	679	314	71,72%	58,28%	50,97%

Fonte: Relatório de Atividades - Anexo IV - Prestação de Contas Anual do Governador - Anos consultados: 2008, 2012 e 2016

A força de trabalho em atividade nas AR diminuiu (Quadro 10). O número de servidores efetivos, recrutados por concurso público, que representa a burocracia mais profissionalizada e estável dos órgãos públicos, era de 296 (servidores) em atividade nas 06 administrações regionais (2008). Em 2012, o número de servidores efetivos nas 06 AR era de 268. No ano de 2016, a força de trabalho de servidores efetivos nas 06 AR, totalizou apenas 239. Uma redução de 23,8% em relação a 2012. A diminuição do número de servidores concursados nas AR examinadas corroboram a avaliação sobre a incapacidade operativa desses órgãos no cumprimento das suas atribuições.

No caso de servidores em cargos de comissão, recrutados sem a exigência do concurso ou por meio de uma seleção pública; de pessoas sem vínculo com a administração, em tese servidores com um perfil de menor profissionalização e especialização técnica, a redução do quantitativo em atividade é uma tendência no período 2008 a 2016.

A mão-de-obra de servidores em cargos de comissão em atividades nas AR, sem vínculo com a administração pública, totalizava 923 (conjunto das 6 AR – 2008). Esse

contingente foi reduzido para 679 (conjunto das 6 AR – 2012). No ano de 2016, a força de trabalho desse perfil foi de 314 servidores. A redução no período 2012/2008, foi de 35,9%. Já no período 2016/2011 alcançou 116,2%.

A forma de acesso, o perfil profissional e o quantitativo de servidores comissionados sem vínculo com a administração pública, em exercício nas AR, têm provocado indagações quanto à necessidade e a qualidade laboral dessa força de trabalho.

A participação proporcional excessiva de servidores comissionados sem vínculo com a administração pública sobre o total da força de trabalho em atividade nas AR geralmente é interpretada como uma forma de favorecer o recrutamento de pessoal sob orientação política e com filiação partidária.

Há fortes suspeições sobre a especialização técnica e o efetivo desempenho das atividades profissionais por parte desse tipo de servidor. Os dados coletados não permitem uma avaliação sobre esse aspecto. No entanto, a nossa conclusão é que as AR perdem força de trabalho no geral. A mão-de-obra recrutada para cargos em comissão é reduzida por decisões de austeridade fiscal e também em razão de um maior rigor quanto à participação desse tipo de servidor na estrutura administrativa do DF.

Por outro lado, as restrições de caráter fiscal e as escolhas políticas dos governantes de plantão também não repõem ou ampliam a força de trabalho de servidores efetivos, recrutados por concurso, nos quadros das AR. Dados da Secretaria de Planejamento do Distrito Federal⁹, Subsecretaria de Gestão das Pessoas, revelam que não houve nos últimos anos concursos públicos para seleção de novos servidores com lotação previstas para os quadros funcionais das administrações regionais. O resultado é o seguinte: o **número total** de servidores em atividade nas 06 AR aqui examinadas que era de 1,2 mil (2008) caiu para 616 (2016). Redução de 94,8% no período. Desta forma, há um esvaziamento institucional de conjunto – seja de servidores efetivos e/ou comissionados, contribuindo para o fraco desempenho das AR no desenvolvimento das suas atribuições e na operação/prestação dos serviços públicos necessários à população.

A avaliação geral é que as AR realizam muito pouco daquilo que é proposto como delegação ou responsabilidade legal. Os dados relativos ao licenciamento das atividades econômicas, ao licenciamento construtivo, e a atuação junto as feiras livres ou permanentes em cada região administrativa examinada (**Quadro 11**), desnudam uma baixa performance no desempenho administrativo.

⁹ <http://www.seplag.df.gov.br/administracao-publica/concursos.html>.

Esses órgãos parecem sofrer com o impasse sobre o seu papel institucional. Realizam uma articulação governamental ou de representação política do governante de plantão (governador do DF) de forma limitada.

Essa relação de “representação política” em geral é arbitrada com a participação e o envolvimento de deputados (as)/membros do Poder Legislativo local (CLDF) ou federal (Congresso Nacional), como forma de reforçar a base de apoio político do governador do DF. Esse trabalho de representação política não necessariamente significa representação da comunidade junto ao governo, tampouco é uma expressão da participação social do cidadão residente na localidade da AR.

Por outro lado; as AR atuam de forma inadequada, insatisfatória e sem maiores resultados de performance institucional nos serviços técnicos ou atividades de interesse público que lhe são delegadas por legislações diversas.

QUADRO 11								
NÚMERO DE FEIRAS/FEIRANTES E FISCALIZAÇÕES REALIZADAS PELAS AR - 2008, 2012 e 2016								
	Nº de Feiras		Nº Feirantes/Boxes Cadastrados			Fiscalização Realizadas		
	Livres	Permanentes	2008	2012	2016	2008	2012	2016
RA I - Brasília	2	0	nd	350	nd	6	24	0
RA XI - Cruzeiro	1	1	80	80	nd	5	0	11
RA VI - Planaltina	2	4	1.410	1.459	1.091	0	0	4
RA XXV - Estrutural	1	0	nd	440	290	0	52	24
RA II - Gama	3	2	1.202	1.148	nd	0	0	240
RA IX - Ceilândia	1	6	3.323	3.658	nd	44	162	6

Fonte: Relatório de Atividades - Anexo IV - Prestação de Contas Anual do Governador - Anos consultados: 2008, 2012 e 2016

CAPÍTULO 6:

ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS (AR): EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Foi realizada uma avaliação sobre quais são as áreas que as AR selecionadas dedicaram um maior volume de recursos. (Quadros) dos orçamentos aprovados para cada uma dela:

Houve a consolidação de um conjunto de dados orçamentários e financeiros, observando os aspectos das fases da despesa pública: fixação/autorização, empenho e liquidação¹⁰.

Outro aspecto observado foram os elementos que permitissem uma agregação das informações da atuação governamental do órgão e do tipo da despesa.

Por isso, destacamos as despesas realizadas pelas AR por subfunção orçamentária, para se destacar quais áreas se destinam os maiores valores dos recursos públicos executados. Na classificação ou codificação das subfunções orçamentárias destacamos as despesas empenhadas com maior frequência pelas AR. Procuramos segregar as informações de forma a permitir uma análise de caráter mais qualitativa. A subfunção orçamentária código 122, por exemplo, é de Administração Geral. São despesas associadas com execução de **atividades-meio** - voltadas a prover à manutenção da estrutura física e ao funcionamento do órgão.

¹⁰ De acordo com as normas técnicas **execução orçamentária** é a utilização dos créditos consignados no orçamento ou na lei orçamentária anual (LOA). **Execução financeira**, por sua vez, representa a utilização de recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e/ou atividades atribuídas aos órgãos públicos, denominados na linguagem orçamentária de unidades orçamentárias (UO). Cada administração regional do DF, por exemplo, é uma unidade orçamentária (UO). A despesa pública obedece algumas fases de planejamento e de execução. Uma das fases do planejamento da despesa é a **fixação/autorização**. Quando o orçamento é aprovado por lei e/ou sancionado pelo chefe do Poder Executivo. Após esse ato, normalmente o órgão central de planejamento **fixa os valores limites** para o empenho e/ou o uso das dotações fixadas em lei. A “**despesa autorizada**” é uma etapa do processo de planejamento da fixação da despesa. Representa aquilo que o gestor da área tem como possibilidade para a primeira fase de execução: o “**empenho**”. O empenho é conceituado como o ato emanado por autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não, de implemento da condição contratual ou pactuada. A totalização de todos os empenhos emitidos ao longo da execução orçamentária representa a “**despesa empenhada**”. Nos demonstrativos contábeis “despesa empenhada” totaliza aquilo efetivamente realizado pelo Poder Público/órgão/unidade orçamentária (UO). Ou seja, despesa empenhada é despesa realizada. O processo de verificação dos títulos e/ou documentos comprobatórios do respectivo crédito é denominado “**liquidação**”. Ou seja, a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho. Por isso, também há a totalização da “**despesa liquidada**”. Por último, ocorre o “**pagamento**”. É a entrega do numerário ao credor do Estado, extinguindo dessa forma o débito ou a obrigação. Esse procedimento é realizado normalmente pela expedição de um documento de ordem bancária – (OB), que deve ter como favorecido o credor do empenho. http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/execucao-orcamentaria. Acesso: 6/4/2017.

As subfunções orçamentárias com os códigos: 451 (infraestrutura urbana); 392 (difusão cultural), 452 (serviços públicos); 812 (desporto comunitário), 813 (lazer) são despesas com a execução de **atividades-fim ou ações finalísticas** - aquelas que concorrem para a geração de oferta de bens ou serviços para atendimento direto às demandas da sociedade.

6.1 Administrações regionais (AR) – Grupo 1: alta renda e grau de escolaridade elevado Brasília e Cruzeiro:

6.1.1- Exercício Financeiro 2008: período gestão José Roberto Arruda

QUADRO 12				
EXECUÇÃO ORÇAMENÁRIA AR BRASÍLIA - 2008 - POR SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA				
RA I - Brasília (Plano Piloto)	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA	
DESPESA POR SUBFUNÇÃO	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)
SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	2008	2008 (real)	2008	2008 (real)
122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	3.411.390,00	6.021.103,35	3.017.647,27	5.326.147,43
392 DIFUSÃO CULTURAL	72.049,00	127.166,49	72.049,00	127.166,49
244 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,00	0,00	0,00
451 INFRAESTRUTURA URBANA	1.518.830,00	2.680.734,95	1.277.047,41	2.253.988,68
452 SERVIÇOS URBANOS	676.935,00	1.194.790,28	251.398,69	443.718,69
541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00	0,00
812 DESPORTO COMUNITÁRIO	296.924,00	524.070,86	76.658,57	135.302,38
813 LAZER	41.630,00	73.476,95	25.510,00	45.025,15
TOTAL GERAL EXECUÇÃO (AR - RA I)	7.337.962,00	12.951.502,93	5.034.988,03	8.886.753,87

Fonte: Sistema SIGGO - Módulo SIAC - Sistema Integrado de Administração Contábil - Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (SEF/DF).

Nota 1: Os índices de atualização monetária foram obtidos pela Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br). IGP-DI - Fundação Getúlio Vargas. Período janeiro/2008 a dez/2016 - Índice: 1,7650. Período janeiro/2012 a dez/2016 - Índice: 1,4041. Período janeiro/2016 a dez/2016 - Índice: 0,0715.

Nota 2: Foram subtraídos dos valores dos exercícios financeiros 2012 e 2016 as despesas da AR correspondentes à pessoal/encargos sociais e com benefícios aos servidores. A subtração dos valores foi necessária para que houvesse uma equalização dos termos de comparação entre os exercícios 2012/2016 com 2008. No exercício de 2008 as despesas com pessoal/encargos/benefícios a servidores eram centralizadas na Unidade Gestora (Secretaria) - responsável pela supervisão de todas as Administrações Regionais do Distrito Federal.

Nota 3: A classificação funcional programática, utilizada nos orçamentos públicos, corresponde ao agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental, compõe-se de funções e subfunções. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O conceito de Função: é maior nível de agregação das diversas áreas de atuação governamental e da despesa que competem ao setor público - seu código contém 2 (dois) algarismos. O conceito de Subfunção: uma

partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público - seu código é composto por 03 (três) algarismos. DF. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Manual de Planejamento e Orçamento – MPO - Instruções para a Elaboração de Propostas e Alterações Orçamentárias

Em 2008, período de gestão do governador José Roberto Arruda, encontramos um índice acima de 60%, resultado da divisão entre os valores empenhados e os valores autorizados para despesas das Administrações Regionais de Brasília e do Cruzeiro – Grupo I – Alta renda e maior escolaridade da população residente.

Na RA I – Brasília (Quadro), por exemplo, os valores empenhados representaram 68,6% em relação aos valores totais autorizados. As atividades finalísticas desta AR com empenhos para as subfunções orçamentárias relacionadas a ações governamentais de infraestrutura urbana, serviços urbanos, difusão cultural, desporto comunitário e lazer totalizaram R\$ 3,0 milhões (valores corrigidos pelo IGP-DI/FGV).

Os valores dos empenhos para a subfunção orçamentária de atividade meio da AR Brasília, como administração geral, foi da ordem de R\$ 5,3 milhões (valores corrigidos). Ou seja, os valores de empenho para as subfunções orçamentárias relacionadas as atividades finalísticas da AR totalizaram 56,6% do valor empenhado como despesa, na subfunção orçamentária administração geral.

Na RA XI – Cruzeiro a tendência de maiores valores de despesas empenhadas com ações governamentais de caráter administrativo também foi encontrada. Em 2008, naquela AR os valores empenhados com subfunções orçamentárias relacionadas à difusão cultural, infraestrutura urbana e desporto comunitário totalizaram R\$ 492,9 mil (valores corrigidos); contra R\$ 1,1 milhão de despesas empenhadas na subfunção administração geral. Veja Quadro 13:

QUADRO 13				
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA AR CRUZEIRO - 2008 - POR SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA				
RA XI - Cruzeiro	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA	
DESPESA POR SUBFUNÇÃO	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)
SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	2008	2008 (real)	2008	2008 (real)
122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	673.875,00	1.189.389,38	650.849,02	1.148.748,52
392 DIFUSÃO CULTURAL	83.220,00	146.883,30	78.768,20	139.025,87
451 INFRAESTRUTURA URBANA	174.870,00	308.645,55	168.968,36	298.229,16
452 SERVIÇOS URBANOS	0,00	0,00	0,00	0,00
541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00	0,00
812 DESPORTO COMUNITÁRIO	21.213,00	37.440,95	21.158,60	37.344,93
813 LAZER	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL GERAL DA EXECUÇÃO (AR - RA XI)	1.524.861,00	2.691.379,67	1.296.287,89	2.287.948,13

Fonte: Sistema SIGGO - Módulo SIAC - Sistema Integrado de Administração Contábil - Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (SEF/DF).

Nota 1: Os índices de atualização monetária foram obtidos pela Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br). IGP-DI - Fundação Getúlio Vargas. Período janeiro/2008 a dez/2016 - Índice: 1,7650. Período janeiro/2012 a dez/2016 - Índice: 1,4041. Período janeiro/2016 a dez/2016 - Índice: 0,0715.

Nota 2: Foram subtraídos dos valores dos exercícios financeiros 2012 e 2016 as despesas da AR correspondentes à pessoal/encargos sociais e com benefícios aos servidores. A subtração dos valores foi necessária para que houvesse uma equalização dos termos de comparação entre os exercícios 2012/2016 com 2008. No exercício de 2008 as despesas com pessoal/encargos/benefícios a servidores eram centralizadas na Unidade Gestora (Secretaria) - responsável pela supervisão de todas as Administrações Regionais do Distrito Federal.

Nota 3: A classificação funcional programática, utilizada nos orçamentos públicos, corresponde ao agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental, compõe-se de funções e subfunções. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O conceito de Função: é maior nível de agregação das diversas áreas de atuação governamental e da despesa que competem ao setor público - seu código contém 2 (dois) algarismos. O conceito de Subfunção: uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público - seu código é composto por 03 (três) algarismos. DF. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Manual de Planejamento e Orçamento – MPO - Instruções para a Elaboração de Propostas e Alterações Orçamentárias

Percebe-se, portanto, que uma característica comum desses órgãos, no ano de 2008, de concentrar maiores valores de despesas empenhadas com ações de atuação governamental mais voltadas para o funcionamento da própria estrutura administrativa. As áreas relacionadas às subfunções orçamentárias com um perfil de atuação governamental de caráter finalístico, de atendimento geral à população, recebem valores de empenho (despesa pública) menor.

6.1.2 - Exercício Financeiro 2012 – período gestão Agnelo Queiroz :

QUADRO 14				
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA AR BRASÍLIA - 2012 - POR SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA				
RA I - Brasília (Plano Piloto)	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA	
DESPESA POR SUBFUNÇÃO	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)
SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	2012	2012 (real)	2012	2011 (real)
122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	4.547.821,50	6.385.596,17	4.393.088,36	6.168.335,37
392 DIFUSÃO CULTURAL	49.788,30	69.907,75	48.170,59	67.636,33
244 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,00	0,00	0,00
451 INFRAESTRUTURA URBANA	516.656,00	725.436,69	510.615,10	716.954,66
452 SERVIÇOS URBANOS	22.410,50	31.466,58	15.820,99	22.214,25
541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00	0,00
812 DESPORTO COMUNITÁRIO	0,00	0,00	0,00	0,00
813 LAZER	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL GERAL EXECUÇÃO (AR - RA I)	5.760.062,30	8.087.703,48	6.280.514,31	8.818.470,14

Fonte: Sistema SIGGO - Módulo SIAC - Sistema Integrado de Administração Contábil - Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (SEF/DF).

Nota 1: Os índices de atualização monetária foram obtidos pela Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br). IGP-DI - Fundação Getúlio Vargas. Período janeiro/2008 a dez/2016 - Índice: 1,7650. Período janeiro/2012 a dez/2016 - Índice: 1,4041. Período janeiro/2016 a dez/2016 - Índice: 0,0715.

Nota 2: Foram subtraídos dos valores dos exercícios financeiros 2012 e 2016 as despesas da AR correspondentes à pessoal/encargos sociais e com benefícios aos servidores. A subtração dos valores foi necessária para que houvesse uma equalização dos termos de comparação entre os exercícios 2012/2016 com 2008. No exercício de 2008 as despesas com pessoal/encargos/benefícios a servidores eram centralizadas na Unidade Gestora (Secretaria) - responsável pela supervisão de todas as Administrações Regionais do Distrito Federal.

Nota 3: A classificação funcional programática, utilizada nos orçamentos públicos, corresponde ao agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental, compõe-se de funções e subfunções. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O conceito de Função: é maior nível de agregação das diversas áreas de atuação governamental e da despesa que competem ao setor público - seu código contém 2 (dois) algarismos. O conceito de Subfunção: uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público - seu código é composto por 03 (três) algarismos. DF. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Manual de Planejamento e Orçamento – MPO - Instruções para a Elaboração de Propostas e Alterações Orçamentárias

Em relação a 2008, os valores empenhados pela Administração Regional de Brasília (RA – I), no exercício financeiro de 2012, são praticamente os mesmos. Uma comparação entre os valores corrigidos monetariamente da execução total da AR demonstra uma despesa empenhada em 2008 e 2012, da ordem de R\$ 8,8 milhões.

A tendência de maior concentração de valores nas subfunções orçamentárias de atuação governamental de caráter administrativo se mantém. O total de empenhos para as subfunções orçamentárias relacionadas à difusão cultural, infraestrutura urbana, serviços públicos, preservação e conservação ambiental e desporto comunitário, no ano de 2012, foi de R\$ 806,8 mil. A subfunção orçamentária de administração geral do órgão totalizou empenho da ordem de R\$ 6,1 milhões (valores corrigidos).

Na AR Cruzeiro (RA – XI) encontramos um padrão de desempenho de gasto diferente no ano de 2012 (Quadro 15):

QUADRO 15				
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA AR CRUZEIRO - 2012 - POR SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA				
RA XI - Cruzeiro	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA	
DESPESA POR SUBFUNÇÃO	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)
SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	2012	2012 (real)	2012	2012 (real)
122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	316.583,00	444.514,19	297.391,00	417.566,70
392 DIFUSÃO CULTURAL	841.200,00	1.181.128,92	820.980,00	1.152.738,02
451 INFRAESTRUTURA URBANA	2.231.813,00	3.133.688,63	2.093.062,00	2.938.868,35
452 SERVIÇOS URBANOS	36.371,00	51.068,52	36.370,00	51.067,12
541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00	0,00
812 DESPORTO COMUNITÁRIO	20.000,00	28.082,00	7.023,00	9.860,99
813 LAZER	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL GERAL DA EXECUÇÃO (AR - RA XI)	4.679.067,93	6.569.879,28	4.273.406,83	6.000.290,53

Fonte: Sistema SIGGO - Módulo SIAC - Sistema Integrado de Administração Contábil - Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (SEF/DF).

Nota 1: Os índices de atualização monetária foram obtidos pela Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br). IGP-DI - Fundação Getúlio Vargas. Período janeiro/2008 a dez/2016 - Índice: 1,7650. Período janeiro/2012 a dez/2016 - Índice: 1,4041. Período janeiro/2016 a dez/2016 - Índice: 0,0715.

Nota 2: Foram subtraídos dos valores dos exercícios financeiros 2012 e 2016 as despesas da AR correspondentes à pessoal/encargos sociais e com benefícios aos servidores. A subtração dos valores foi necessária para que houvesse uma equalização dos termos de comparação entre os exercícios 2012/2016 com 2008. No exercício de 2008 as despesas com pessoal/encargos/benefícios a servidores eram centralizadas na Unidade Gestora (Secretaria) - responsável pela supervisão de todas as Administrações Regionais do Distrito Federal.

Nota 3: A classificação funcional programática, utilizada nos orçamentos públicos, corresponde ao agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental, compõe-se de funções e subfunções. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O conceito de Função: é maior nível de agregação das diversas áreas de atuação governamental e da despesa que competem ao setor público - seu código contém 2 (dois) algarismos. O conceito de Subfunção: uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público - seu código é composto por 03 (três) algarismos. DF. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Manual de Planejamento e Orçamento – MPO - Instruções para a Elaboração de Propostas e Alterações Orçamentárias

As despesas empenhadas pela AR Cruzeiro (RA – XI), no ano de 2012, foram de R\$ 6,0 milhões (valores corrigidos). No ano de 2008, alcançaram R\$ 2,2 milhões. Incremento de 172,7%. As despesas empenhadas para as subfunções de difusão cultural, infraestrutura urbana, serviços urbanos e desporto comunitários somaram R\$ 4,1 milhões. A despesa empenhada com a subfunção orçamentária administração geral foi de R\$ 417 mil.

Encontramos no caso da AR Cruzeiro, no ano de 2012, dois fatos dignos de nota no desempenho da execução orçamentária e financeira:

- Uma diminuição nos valores das despesas empenhadas para a subfunção orçamentária administração geral. No ano de 2008, foram R\$ 1,1 milhão de despesa empenhada (valores corrigidos). Em 2012, o valor empenhado para esta subfunção orçamentária foi de R\$ 417 mil. Redução de 165,7%;
- A AR do Cruzeiro apresentou uma despesa empenhada em subfunções orçamentárias de caráter finalístico (infraestrutura urbana, difusão cultural, desporto comunitário); bem maior do que os valores empenhados para administração geral. R\$ 4,1 milhões (atividades finalísticas) contra R\$ 417 mil (atividade-meio).

6.1.3 - Exercício Financeiro 2016 – Período Gestão Rodrigo Rollemberg

QUADRO 16				
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA AR BRASÍLIA - 2016 - POR SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA				
RA I - Brasília (Plano Piloto)	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA	
DESPESA POR SUBFUNÇÃO	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)
SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	2016	2016 (real)	2016	2016 (real)
122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	6.782.126,67	7.267.048,73	6.249.381,92	6.696.212,73
392 DIFUSÃO CULTURAL	136.327,00	146.074,38	7.800,00	8.357,70
244 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,00	0,00	0,00
451 INFRAESTRUTURA URBANA	0,00	0,00	0,00	0,00
452 SERVIÇOS URBANOS	0,00	0,00	0,00	0,00
541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00	0,00
812 DESPORTO COMUNITÁRIO	0,00	0,00	0,00	0,00
813 LAZER	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL GERAL EXECUÇÃO (AR - RA I)	8.258.988,25	8.849.505,91	7.271.933,00	7.791.876,21

Fonte: Sistema SIGGO - Módulo SIAC - Sistema Integrado de Administração Contábil - Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (SEF/DF).

Nota 1: Os índices de atualização monetária foram obtidos pela Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br). IGP-DI - Fundação Getúlio Vargas. Período janeiro/2008 a dez/2016 - Índice: 1,7650. Período janeiro/2012 a dez/2016 - Índice: 1,4041. Período janeiro/2016 a dez/2016 - Índice: 0,0715.

Nota 2: Foram subtraídos dos valores dos exercícios financeiros 2012 e 2016 as despesas da AR correspondentes à pessoal/encargos sociais e com benefícios aos servidores. A subtração dos valores foi necessária para que houvesse uma equalização dos termos de comparação entre os exercícios 2012/2016 com 2008. No exercício de 2008 as despesas com pessoal/encargos/benefícios a servidores eram centralizadas na Unidade Gestora (Secretaria) - responsável pela supervisão de todas as Administrações Regionais do Distrito Federal.

Nota 3: A classificação funcional programática, utilizada nos orçamentos públicos, corresponde ao agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental, compõe-se de funções e subfunções. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O conceito de Função: é maior nível de agregação das diversas áreas de atuação governamental e da despesa que competem ao setor público - seu código contém 2 (dois) algarismos. O conceito de Subfunção: uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público - seu código é composto por 03 (três) algarismos. DF. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Manual de Planejamento e Orçamento – MPO - Instruções para a Elaboração de Propostas e Alterações Orçamentárias

No ano de 2016, período da gestão de Rodrigo Rollemberg, a execução orçamentária e financeira das AR convive com o quadro das restrições fiscais. Significa afirmar que os órgãos executam estritamente despesas de caráter administrativo. No caso da RA I – Brasília, as despesas empenhadas totalizaram R\$ 7,7 milhões (valores corrigidos). No ano de 2012, as despesas empenhadas alcançaram valores de R\$ 8,8 milhões. Redução de 14,2% dos valores empenhados para a execução das despesas. As despesas com a subfunção orçamentária administração geral (atividade-meio) do órgão totalizou R\$ 6,6 milhões. Não há emissão de notas de empenho para nenhuma das mais importantes subfunções orçamentárias relacionadas à atuação governamental de caráter finalístico. Ou seja, no ano de 2016, a AR de Brasília executa despesas meramente administrativas de custeio da própria máquina pública, sem intervenção de atuação operativa das demais subfunções orçamentárias.

QUADRO 17				
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA AR CRUZEIRO - 2016 - POR SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA				
RA XI - Cruzeiro	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA	
SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)
	2016	2016 (real)	2016	2016 (real)
122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	282.732,00	302.947,34	251.134,51	269.090,63
392 DIFUSÃO CULTURAL	0,00	0,00	0,00	0,00
451 INFRAESTRUTURA URBANA	0,00	0,00	0,00	0,00
452 SERVIÇOS URBANOS	0,00	0,00	0,00	0,00
541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00	0,00
812 DESPORTO COMUNITÁRIO	0,00	0,00	0,00	0,00
813 LAZER	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL GERAL DA EXECUÇÃO (AR - RA XI)	1.038.108,08	1.112.332,81	825.059,56	884.051,32

Fonte: Sistema SIGGO - Módulo SIAC - Sistema Integrado de Administração Contábil - Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (SEF/DF).

Nota 1: Os índices de atualização monetária foram obtidos pela Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br). IGP-DI - Fundação Getúlio Vargas. Período janeiro/2008 a dez/2016 - Índice: 1,7650. Período janeiro/2012 a dez/2016 - Índice: 1,4041. Período janeiro/2016 a dez/2016 - Índice: 0,0715.

Nota 2: Foram subtraídos dos valores dos exercícios financeiros 2012 e 2016 as despesas da AR correspondentes à pessoal/encargos sociais e com benefícios aos servidores. A subtração dos valores foi necessária para que houvesse uma equalização dos termos de comparação entre os exercícios 2012/2016 com 2008. No exercício de 2008 as despesas com pessoal/encargos/benefícios a servidores eram centralizadas na Unidade Gestora (Secretaria) - responsável pela supervisão de todas as Administrações Regionais do Distrito Federal.

Nota 3: A classificação funcional programática, utilizada nos orçamentos públicos, corresponde ao agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental, compõe-se de funções e subfunções. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O conceito de Função: é maior nível de agregação das diversas áreas de atuação governamental e da despesa que competem ao setor público - seu código contém 2 (dois) algarismos. O conceito de Subfunção: uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público - seu código é composto por 03 (três) algarismos. DF. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Manual de Planejamento e Orçamento – MPO - Instruções para a Elaboração de Propostas e Alterações Orçamentárias

No caso do AR Cruzeiro (RA – XI) o quadro de restrições fiscais se mantém. A despesa empenhada fica restrita à subfunção orçamentária administração geral.

Chega-se à conclusão, no caso das AR do Grupo I, localidades com residentes de alta renda e maior escolaridade, o que era um cenário de execução orçamentária e financeira desajustado em relação a ordem de prioridades das subfunções orçamentárias da atuação governamental (atividade-meio x atividades-fim); à exceção da AR Cruzeiro ano 2012; e insuficiente no tocante aos valores; ficou de certa forma pior a partir de 2016 com as restrições impostas pelo quadro de desequilíbrio fiscal das contas públicas do Distrito Federal.

Como podemos ver a atuação governamental desses órgãos no quadro de restrição fiscal limita-se ao pagamento do custeio da própria máquina pública, realizando muito pouco das suas atribuições e competências legais.

6.2 - Administrações regionais (AR) – Grupo 2: baixa renda e menor grau de escolaridade elevado Planaltina e SCIA/Cidade Estrutural

6.2.1 Exercício Financeiro 2008: período gestão governador José Roberto Arruda

QUADRO 18									
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AR DE PLANALTINA E DA CIDADE ESTRUTURAL - 2008 - POR SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA									
RA VI - PLANALTINA	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA			RA XXV - SCIA - ESTRUTURAL	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA
	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)			Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal
DESPESA POR SUBFUNÇÃO						DESPESA POR SUBFUNÇÃO			
SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	2008	2008 (real)	2008	2008 (real)		SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	2008	2008 (real)	2008
122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	1.250.023,00	2.206.290,60	1.143.697,08	2.018.625,35		122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	328.318,00	579.481,27	323.716,79
244 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,00	0,00	0,00		244 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,00	0,00
392 DIFUSÃO CULTURAL	923.862,00	1.630.616,43	773.470,14	1.365.174,80		392 DIFUSÃO CULTURAL	20.956,00	36.987,34	19.592,62
451 INFRAESTRUTURA URBANA	1.273.707,00	2.248.092,86	1.078.347,01	1.903.282,47		451 INFRAESTRUTURA URBANA	425.256,00	750.576,84	419.999,83
452 SERVIÇOS URBANOS	171.901,00	303.405,27	124.044,12	218.937,87		452 SERVIÇOS URBANOS	19.524,00	34.459,86	8.621,40
541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00	0,00		541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00
812 DESPORTO COMUNITÁRIO	183.754,00	324.325,81	183.357,46	323.625,92		812 DESPORTO COMUNITÁRIO	231.000,00	407.715,00	230.422,63
813 LAZER	12.361,00	21.817,17	10.369,30	18.301,81		813 LAZER	0,00	0,00	0,00
TOTAL GERAL DA EXECUÇÃO (AR - RA VI)	4.486.356,00	7.918.418,34	3.379.342,45	5.964.539,42		TOTAL GERAL DA EXECUÇÃO (AR - RA XXV)	1.060.507,00	1.871.794,86	1.026.628,55

Fonte: Sistema SIGGO - Módulo SIAC - Sistema Integrado de Administração Contábil - Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (SEF/DF).

Nota 1: Os índices de atualização monetária foram obtidos pela Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br). IGP-DI - Fundação Getúlio Vargas. Período janeiro/2008 a dez/2016 - Índice: 1,7650. Período janeiro/2012 a dez/2016 - Índice: 1,4041. Período janeiro/2016 a dez/2016 - Índice: 0,0715.

Nota 2: Foram subtraídos dos valores dos exercícios financeiros 2012 e 2016 as despesas da AR correspondentes à pessoal/encargos sociais e com benefícios aos servidores. A subtração dos valores foi necessária para que houvesse uma equalização dos termos de comparação entre os exercícios 2012/2016 com 2008. No exercício de 2008 as despesas com pessoal/encargos/benefícios a servidores eram centralizadas na Unidade Gestora (Secretaria) - responsável pela supervisão de todas as Administrações Regionais do Distrito Federal.

Nota 3: A classificação funcional programática, utilizada nos orçamentos públicos, corresponde ao agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental, compõe-se de funções e subfunções. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O conceito de Função: é maior nível de agregação das diversas áreas de atuação governamental e da despesa que competem ao setor público - seu código contém 2 (dois) algarismos. O conceito de Subfunção: uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público - seu código é composto por 03 (três) algarismos. DF. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Manual de Planejamento e Orçamento – MPO - Instruções para a Elaboração de Propostas e Alterações Orçamentárias

Na Administração Regional de Planaltina (RA – VI), no ano de 2008, período de gestão governador José Roberto Arruda, os valores da despesa empenhada na respectiva unidade orçamentária foram de R\$ 5,9 milhões (valores corrigidos). Desse total, R\$ 3,8 milhões foram empenhos nas subfunções orçamentárias de difusão cultural, infraestrutura urbana, serviços públicos, desporto comunitário e lazer; perfazendo 64,4% dos valores totais da despesa empenhada pela AR.

Na Administração Regional SCIA/Estrutural o total das despesas empenhadas nas subfunções orçamentárias de atuação governamental com caráter finalístico R\$ 1,1 milhão; contra R\$ 571,3 mil de despesas empenhadas na subfunção orçamentária administração geral.

No caso do Grupo 2, de AR de localizadas nas regiões administrativas com uma maior proporção de residentes de menor renda e com menor grau de escolaridade, verificou-se uma maior concentração da execução orçamentária e financeira nas subfunções orçamentárias de atuação governamental de caráter finalístico.

Os valores empenhados sejam na AR de Planaltina (RA – VI), seja na AR SCIA/Estrutural (RA – XXV), expressam a seguinte relação despesa empenhada/ por habitante nas localidades. No caso de Planaltina, a despesa empenhada de R\$ 3,8 milhões, dividida pela população residente (190,4 mil moradores), revela uma despesa pública de caráter finalístico da ordem de R\$ 19,95/ano.

No caso da cidade Estrutural, com população residente de 38,4 mil moradores, a razão obtida pela divisão entre a despesa empenhada nas subfunções orçamentárias de atuação governamental finalística e o número de residentes na AR; alcança o valor de R\$ 28,64/ano.

6.2.2 Exercício Financeiro 2012: período gestão governador Agnelo Queiroz

QUADRO 19									
QUADRO 19: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AR DE PLANALTINA E DA CIDADE ESTRUTURAL - 2012 - POR SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA									
RA VI - PLANALTINA	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA			RA XXV - SCIA - ESTRUTURAL	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA
DESPESA POR SUBFUNÇÃO	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)		DESPESA POR SUBFUNÇÃO	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal
SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	2012	2012 (real)	2012	2012 (real)		SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	2012	2012 (real)	2012
122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	1.086.778,00	1.525.944,99	1.078.621,00	1.514.491,75		122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	180.221,64	253.049,20	178.271,64
244 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,00	0,00	0,00		244 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,00	0,00
392 DIFUSÃO CULTURAL	1.901.261,00	2.669.560,57	1.864.398,32	2.617.801,68		392 DIFUSÃO CULTURAL	0,00	0,00	0,00
451 INFRAESTRUTURA URBANA	451.886,37	634.493,65	430.039,62	603.818,63		451 INFRAESTRUTURA URBANA	715.261,88	1.004.299,21	681.601,47
452 SERVIÇOS URBANOS	0,00	0,00	0,00	0,00		452 SERVIÇOS URBANOS	112.023,48	157.292,17	111.993,66
541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00	0,00		541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00
812 DESPORTO COMUNITÁRIO	1.850.000,00	2.597.585,00	677.396,88	951.132,96		812 DESPORTO COMUNITÁRIO	0,00	0,00	0,00
813 LAZER	0,00	0,00	0,00	0,00		813 LAZER	0,00	0,00	0,00
TOTAL GERAL DA EXECUÇÃO (AR - RA VI)	6.390.137,28	8.972.391,75	6.217.565,27	8.730.083,40		TOTAL GERAL DA EXECUÇÃO (AR - RA XXV)	1.155.829,80	1.622.900,62	1.120.179,24

Fonte: Sistema SIGGO - Módulo SIAC - Sistema Integrado de Administração Contábil - Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (SEF/DF).

Nota 1: Os índices de atualização monetária foram obtidos pela Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br). IGP-DI - Fundação Getúlio Vargas. Período janeiro/2008 a dez/2016 - Índice: 1,7650. Período janeiro/2012 a dez/2016 - Índice: 1,4041. Período janeiro/2016 a dez/2016 - Índice: 0,0715.

Nota 2: Foram subtraídos dos valores dos exercícios financeiros 2012 e 2016 as despesas da AR correspondentes à pessoal/encargos sociais e com benefícios aos servidores. A subtração dos valores foi necessária para que houvesse uma equalização dos termos de comparação entre os exercícios 2012/2016 com 2008. No exercício de 2008 as despesas com pessoal/encargos/benefícios a servidores eram centralizadas na Unidade Gestora (Secretaria) - responsável pela supervisão de todas as Administrações Regionais do Distrito Federal.

Nota 3: A classificação funcional programática, utilizada nos orçamentos públicos, corresponde ao agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental, compõe-se de funções e subfunções. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O conceito de Função: é maior nível de agregação das diversas áreas de atuação governamental e da despesa que competem ao setor público - seu código contém 2 (dois) algarismos. O conceito de Subfunção: uma

partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público - seu código é composto por 03 (três) algarismos. DF. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Manual de Planejamento e Orçamento – MPO - Instruções para a Elaboração de Propostas e Alterações Orçamentárias

No ano de 2012, a despesa empenhada na AR de Planaltina (RA – VI) foi de R\$ 8,7 milhões (valores corrigidos). Desse total, R\$ 4,1 milhões foram despesas empenhadas nas subfunções orçamentárias de caráter de atuação governamental finalística. Outros R\$ 1,5 milhão destinaram-se às despesas administrativas. Despesa pública empenhada por habitante/ano da ordem de R\$ 21,53 (vinte e um reais e cinquenta e três centavos).

Na AR da cidade Estrutural as despesas empenhadas com caráter de atuação governamental finalística foi de R\$ 1,1 milhão. Investimento por habitante/ano, naquela localidade, praticamente igual ao observado em 2008, da ordem R\$ 28,65.

Não há, portanto, mudanças no patamar dos valores investidos nas localidades quanto ao aspecto de ordem política da execução orçamentária e financeira. Seja 2008 ou 2012, não ocorre uma clara diferença da ordem de prioridade ou maior proporção de execução da despesa pública nas cidades de menor renda e menor escolaridade.

6.2.3 Exercício Financeiro 2016: período gestão Rodrigo Rollemberg

QUADRO 20									
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AR DE PLANALTINA E DA CIDADE ESTRUTURAL - 2016 - POR SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA									
RA VI - PLANALTINA	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA			RA XXV - SCIA - ESTRUTURAL	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA
DESPESA POR SUBFUNÇÃO	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)		DESPESA POR SUBFUNÇÃO	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal
SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	2016	2016 (real)	2016	2016 (real)		SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	2016	2016 (real)	2016
122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	991.232,65	1.062.105,78	951.465,73	1.019.495,53		122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	275.070,35	294.737,88	240.742,34
244 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA		0,00		0,00		244 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,00	0,00
392 DIFUSÃO CULTURAL	145.502,00	155.905,39	116.438,15	124.763,48		392 DIFUSÃO CULTURAL	0,00	0,00	0,00
451 INFRAESTRUTURA URBANA	2.000.000,00	2.143.000,00	719.191,61	770.613,81		451 INFRAESTRUTURA URBANA	635.317,00	680.742,17	408.481,50
452 SERVIÇOS URBANOS	106.676,09	114.303,43	92.701,96	99.330,15		452 SERVIÇOS URBANOS	9.172,88	9.828,74	9.053,57
541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00	0,00		541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00
812 DESPORTO COMUNITÁRIO	0,00	0,00	0,00	0,00		812 DESPORTO COMUNITÁRIO	0,00	0,00	0,00
813 LAZER	25.739,00	27.579,34	12.366,00	13.250,17		813 LAZER	23.142,50	24.797,19	23.078,00
TOTAL GERAL DA EXECUÇÃO (AR - RA VI)	3.627.516,01	3.886.883,40	2.044.852,96	2.191.059,95		TOTAL GERAL DA EXECUÇÃO (AR - RA XXV)	1.687.130,36	1.807.760,18	1.417.439,91

Fonte: Sistema SIGGO - Módulo SIAC - Sistema Integrado de Administração Contábil - Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (SEF/DF).

Nota 1: Os índices de atualização monetária foram obtidos pela Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br). IGP-DI - Fundação Getúlio Vargas. Período janeiro/2008 a dez/2016 - Índice: 1,7650. Período janeiro/2012 a dez/2016 - Índice: 1,4041. Período janeiro/2016 a dez/2016 - Índice: 0,0715.

Nota 2: Foram subtraídos dos valores dos exercícios financeiros 2012 e 2016 as despesas da AR correspondentes à pessoal/encargos sociais e com benefícios aos servidores. A subtração dos valores foi necessária para que houvesse uma equalização dos termos de comparação entre os exercícios 2012/2016 com 2008. No exercício de 2008 as despesas com pessoal/encargos/benefícios a servidores eram centralizadas na Unidade Gestora (Secretaria) - responsável pela supervisão de todas as Administrações Regionais do Distrito Federal.

Nota 3: A classificação funcional programática, utilizada nos orçamentos públicos, corresponde ao agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental, compõe-se de funções e subfunções. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O conceito de Função: é maior nível de agregação das diversas áreas de atuação governamental e da despesa que competem ao setor público - seu código contém 2 (dois) algarismos. O conceito de Subfunção: uma

partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público - seu código é composto por 03 (três) algarismos. DF. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Manual de Planejamento e Orçamento – MPO - Instruções para a Elaboração de Propostas e Alterações Orçamentárias

O retrato de 2016 revela o pior momento das AR aqui examinadas. O investimento por morador/ano das localidades que em 2008/2012 foi da ordem de R\$ 28,00 (vinte e oito reais), em média, na AR da cidade Estrutural, uma das mais pobres do Distrito Federal. A partir de 2016 ficou menor. Alcançou R\$ 12,29 por morador/ano de despesa pública empenhada nas subfunções orçamentárias que caracterizam uma atuação governamental de caráter finalístico. Na AR de Planaltina o investimento por morador/ano foi de R\$ 5,25 (cinco reais e vinte e cinco centavos).

As informações encontradas permitem concluir que as AR nas cidades mais pobres e de menor escolaridade conviviam com investimentos baixos (2008 e 2012) e o quadro mais recente (2016) indica retrocesso e menor atuação governamental em favor dos moradores dessas localidades.

6.3 - Administrações regionais (AR) – Grupo 3: renda e grau de escolaridade intermediário - Ceilândia e Gama

6.3.1 Exercício Financeiro 2008: período gestão governador José Roberto Arruda

QUADRO 21									
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AR CEILÂNDIA E GAMA - 2008 - POR SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA									
RA IX - CEILÂNDIA	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA			RA II - GAMA	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA
DESPESA POR SUBFUNÇÃO	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)		DESPESA POR SUBFUNÇÃO	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal
SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	2008	2008 (real)	2008	2008 (real)		SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	2008	2008 (real)	2008
122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	1.970.636,00	3.478.172,54	1.869.488,91	3.299.647,93		122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	868.252,00	1.532.464,78	787.758,72
244 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	198.311,00	350.018,92	196.859,80	347.457,55		392 DIFUSÃO CULTURAL	845.163,00	1.491.712,70	808.773,87
392 DIFUSÃO CULTURAL	1.399.315,00	2.469.790,98	1.375.309,40	2.427.421,09		244 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,00	0,00
451 INFRAESTRUTURA URBANA	2.450.863,00	4.325.773,20	2.436.406,21	4.300.256,96		451 INFRAESTRUTURA URBANA	638.509,00	1.126.968,39	565.894,89
452 SERVIÇOS URBANOS	2.827.534,00	4.990.597,51	2.754.306,20	4.861.350,44		452 SERVIÇOS URBANOS	69.298,00	122.310,97	69.185,06
541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00	0,00		541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00
812 DESPORTO COMUNITÁRIO	70.000,00	123.550,00	68.371,83	120.676,28		812 DESPORTO COMUNITÁRIO	180.248,00	318.137,72	164.743,63
813 LAZER	0,00	0,00	0,00	0,00		813 LAZER	0,00	0,00	0,00
TOTAL GERAL EXECUÇÃO (AR - RA IX)	10.487.779,00	18.510.929,94	9.111.205,49	16.081.277,69		TOTAL GERAL EXECUÇÃO (AR - RA II)	3.812.462,00	6.728.995,43	2.491.044,44

Fonte: Sistema SIGGO - Módulo SIAC - Sistema Integrado de Administração Contábil - Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (SEF/DF).

Nota 1: Os índices de atualização monetária foram obtidos pela Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br). IGP-DI - Fundação Getúlio Vargas. Período janeiro/2008 a dez/2016 - Índice: 1,7650. Período janeiro/2012 a dez/2016 - Índice: 1,4041. Período janeiro/2016 a dez/2016 - Índice: 0,0715.

Nota 2: Foram subtraídos dos valores dos exercícios financeiros 2012 e 2016 as despesas da AR correspondentes à pessoal/encargos sociais e com benefícios aos servidores. A subtração dos valores foi necessária para que houvesse uma equalização dos termos de comparação entre

os exercícios 2012/2016 com 2008. No exercício de 2008 as despesas com pessoal/encargos/benefícios a servidores eram centralizadas na Unidade Gestora (Secretaria) - responsável pela supervisão de todas as Administrações Regionais do Distrito Federal.

Nota 3: A classificação funcional programática, utilizada nos orçamentos públicos, corresponde ao agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental, compõe-se de funções e subfunções. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O conceito de Função: é maior nível de agregação das diversas áreas de atuação governamental e da despesa que competem ao setor público - seu código contém 2 (dois) algarismos. O conceito de Subfunção: uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público - seu código é composto por 03 (três) algarismos. DF. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Manual de Planejamento e Orçamento – MPO - Instruções para a Elaboração de Propostas e Alterações Orçamentárias

A execução orçamentária e financeira das Administrações Regionais (AR) do Grupo 3 – Renda e Grau de Escolaridade Intermediário, Ceilândia (479.713 moradores) e Gama (134.111 moradores), do ano de 2008, apresentou o seguinte desempenho:

Despesas empenhadas nas subfunções orçamentárias para a execução de atividades finalísticas de atuação governamental: AR Ceilândia (RA- IX): R\$ 12,0 milhões (valores corrigidos). Despesas empenhadas para subfunção orçamentária atividade-meio: R 3,2 milhões (valores corrigidos). Despesas empenhadas por morador/ano: R\$ 25,01 (vinte e cinco reais e um centavo), valor corresponde às subfunções orçamentárias de atividades finalísticas.

AR Gama (RA – II): R\$ 2,8 milhões (valores corrigidos) de despesas empenhadas para a execução de atividades de atuação governamental diretamente ligadas à população. R\$ 1,3 milhão (valores corrigidos) de despesa empenhada na subfunção orçamentária de administração geral. Despesa empenhada por morador/ano de R\$ 20,87 (vinte reais e oitenta e sete centavos).

6.3.2 Exercício Financeiro 2012: período gestão governador Agnelo Queiroz

QUADRO 22										
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AR CEILÂNDIA E GAMA - 2012 - POR SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA										
RA IX - CEILÂNDIA	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA			RA II - GAMA	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA	
	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)			Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)
DESPESA POR SUBFUNÇÃO						DESPESA POR SUBFUNÇÃO				
SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	2012	2012 (real)	2012	2012 (real)		SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	2012	2012 (real)	2012	2012 (real)
122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	1.675.718,11	2.352.875,80	1.552.454,92	2.179.801,95		122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	575.631,00	808.243,49	543.092,81	762.556,61
244 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,00	0,00	0,00		392 DIFUSÃO CULTURAL	1.008.280,00	1.415.725,95	919.487,12	1.291.051,87
392 DIFUSÃO CULTURAL	1.706.781,00	2.396.491,20	1.694.796,00	2.379.663,06		244 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,00	0,00	0,00
451 INFRAESTRUTURA URBANA	4.820.840,00	6.768.941,44	4.510.061,00	6.332.576,65		451 INFRAESTRUTURA URBANA	1.826.853,00	2.565.084,30	1.597.559,45	2.243.133,22
452 SERVIÇOS URBANOS	97.682,00	137.155,30	92.840,00	130.356,64		452 SERVIÇOS URBANOS	15.205,00	21.349,34	7.410,00	10.404,38
541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00	0,00		541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00	0,00
812 DESPORTO COMUNITÁRIO	75.000,00	105.307,50	75.000,00	105.307,50		812 DESPORTO COMUNITÁRIO	400.000,00	561.640,00	339.766,59	477.066,27
813 LAZER	95.681,00	134.345,69	94.417,00	132.570,91		813 LAZER	62.000,00	87.054,20	56.454,95	79.268,40
TOTAL GERAL EXECUÇÃO (AR - RA IX)	9.777.987,23	13.729.271,87	3.613.758,00	5.074.077,61		TOTAL GERAL EXECUÇÃO (AR - RA II)	4.835.587,00	6.789.647,71	3.160.247,94	4.437.304,13

Fonte: Sistema SIGGO - Módulo SIAC - Sistema Integrado de Administração Contábil - Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (SEF/DF).

Nota 1: Os índices de atualização monetária foram obtidos pela Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br). IGP-DI - Fundação Getúlio Vargas. Período janeiro/2008 a dez/2016 - Índice: 1,7650. Período janeiro/2012 a dez/2016 - Índice: 1,4041. Período janeiro/2016 a dez/2016 - Índice: 0,0715.

Nota 2: Foram subtraídos dos valores dos exercícios financeiros 2012 e 2016 as despesas da AR correspondentes à pessoal/encargos sociais e com benefícios aos servidores. A subtração dos valores foi necessária para que houvesse uma equalização dos termos de comparação entre os exercícios 2012/2016 com 2008. No exercício de 2008 as despesas com pessoal/encargos/benefícios a servidores eram centralizadas na Unidade Gestora (Secretaria) - responsável pela supervisão de todas as Administrações Regionais do Distrito Federal.

Nota 3: A classificação funcional programática, utilizada nos orçamentos públicos, corresponde ao agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental, compõe-se de funções e subfunções. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O conceito de Função: é maior nível de agregação das diversas áreas de atuação governamental e da despesa que competem ao setor público - seu código contém 2 (dois) algarismos. O conceito de Subfunção: uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público - seu código é composto por 03 (três) algarismos. DF. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Manual de Planejamento e Orçamento – MPO - Instruções para a Elaboração de Propostas e Alterações Orçamentárias

No exercício financeiro de 2012 a AR de Ceilândia (RA – IX) empenhou despesas da ordem de R\$ 9,0 milhões (valores corrigidos) nas subfunções orçamentárias de caráter finalístico. E R\$ 2,1 milhões (valores corrigidos) na subfunção orçamentária administração geral. Queda de 33,33% em relação aos valores empenhados no exercício de 2008. A despesa empenhada, por morador/ano, nas subfunções orçamentárias para a execução de atividades de atuação governamental de caráter finalístico foi de R\$ 18,76 (dezoito reais e setenta e seis centavos).

Na AR do Gama (RA – II) a despesa empenhada foi de R\$ 4,1 milhões (valores corrigidos) nas atividades finalísticas. E de R\$ 762,5 mil (valores corrigidos) atividade-meio. A despesa empenhada morador/ano foi da ordem de R\$ 30,57 (trinta reais e cinquenta e sete reais).

6.3.3 Exercício Financeiro 2016: período gestão Rodrigo Rollemberg

QUADRO 23										
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AR CEILÂNDIA E GAMA - 2016 - POR SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA										
RA IX - CEILÂNDIA	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA			RA II - GAMA	DESPESA AUTORIZADA		DESPESA EMPENHADA	
	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)			Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)	Valor Nominal	Correção Monetária (IGP-DI / FGV)
DESPESA POR SUBFUNÇÃO						DESPESA POR SUBFUNÇÃO				
SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	2016	2016 (real)	2016	2016 (real)		SUBFUNÇÃO - CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	2016	2016 (real)	2016	2016 (real)
122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	1.153.264,32	1.235.722,72	1.137.783,96	1.219.135,51		122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	625.653,71	922.526,40	412.766,00	442.278,77
244 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,00	0,00	0,00		392 DIFUSÃO CULTURAL	427.286,26	630.033,59	459.543,47	492.400,83
392 DIFUSÃO CULTURAL	574.029,65	615.072,77	504.236,51	540.289,42		244 ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	0,00	0,00	0,00	0,00
451 INFRAESTRUTURA URBANA	4.253.044,20	4.557.136,86	4.212.344,98	4.513.527,65		451 INFRAESTRUTURA URBANA	468.348,00	690.579,13	255.676,50	273.957,37
452 SERVIÇOS URBANOS	244.025,82	261.473,67	69.542,79	74.515,10		452 SERVIÇOS URBANOS	0,00	0,00	0,00	0,00
541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00	0,00		541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	0,00	0,00		0,00
812 DESPORTO COMUNITÁRIO	1.017.000,00	1.089.715,50	1.015.894,07	1.088.530,50		812 DESPORTO COMUNITÁRIO	0,00	0,00	0,00	0,00
813 LAZER	75.075,26	80.443,14	9.477,30	10.154,93		813 LAZER	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL GERAL EXECUÇÃO (AR - RA IX)	8.441.226,36	9.044.774,04	7.764.803,81	8.319.987,28		TOTAL GERAL EXECUÇÃO (AR - RA II)	2.717.249,02	4.006.583,68	1.542.203,05	1.652.470,57

Fonte: Sistema SIGGO - Módulo SIAC - Sistema Integrado de Administração Contábil - Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (SEF/DF).

Nota 1: Os índices de atualização monetária foram obtidos pela Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br). IGP-DI - Fundação Getúlio Vargas. Período janeiro/2008 a dez/2016 - Índice: 1,7650. Período janeiro/2012 a dez/2016 - Índice: 1,4041. Período janeiro/2016 a dez/2016 - Índice: 0,0715.

Nota 2: Foram subtraídos dos valores dos exercícios financeiros 2012 e 2016 as despesas da AR correspondentes à pessoal/encargos sociais e com benefícios aos servidores. A subtração dos valores foi necessária para que houvesse uma equalização dos termos de comparação entre os exercícios 2012/2016 com 2008. No exercício de 2008 as despesas com pessoal/encargos/benefícios a servidores eram centralizadas na Unidade Gestora (Secretaria) - responsável pela supervisão de todas as Administrações Regionais do Distrito Federal.

Nota 3: A classificação funcional programática, utilizada nos orçamentos públicos, corresponde ao agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental, compõe-se de funções e subfunções. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O conceito de Função: é maior nível de agregação das diversas áreas de atuação governamental e da despesa que competem ao setor público - seu código contém 2 (dois) algarismos. O conceito de Subfunção: uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público - seu código é composto por 03 (três) algarismos. DF. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Manual de Planejamento e Orçamento – MPO - Instruções para a Elaboração de Propostas e Alterações Orçamentárias

No ano de 2016 na AR Ceilândia (RA-IX) a despesa empenhada nas subfunções orçamentárias finalísticas foi de R\$ 6,2 milhões (valores corrigidos). E de R\$ 1,2 milhão (valores corrigidos) para administração geral. Despesa empenhada morador/ano de R\$ 12,92 (doze reais e noventa e dois centavos);

No AR Gama (RA – II) a despesa empenhada nas subfunções orçamentárias finalísticas foi de R\$ 766,3 mil (valores corrigidos). Administração Geral: R\$ 442,2 mil (valores corrigidos). Despesa empenhada morador/ano de R\$ 5,71 (cinco reais e setenta e um centavos).

De modo geral os números coletados e apresentados reforçam a conclusão geral desse trabalho acadêmico. Independente do grupo de AR (perfil sócio econômico), do momento político, e do tamanho da população assistida, a execução orçamentária e financeira desses órgãos é extremamente limitada e os valores empenhados decresceram de forma geral, à exceção de um caso ou outro.

O quadro fiscal ajuda explicar parte do baixo desempenho.

No entanto, o modelo administrativo vigente, de ambiguidade sobre qual seja o papel institucional das AR colabora em muito para o baixo desempenho:

As AR são órgãos executivos/operativos da ação descentralizada da administração pública(?); ou são extensões governamentais da representação política do governador/governados/cidadãos da localidade (?).

A confusão embaralha uma delimitação clara das competências institucionais e legais desses órgãos. Mudar o modelo de escolha do administrador regional, por meio de eleição direta, provavelmente não deverá colaborar para a resolução dessa ambiguidade e do baixo desempenho institucional verificado.

CAPÍTULO 7:

ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS (AR): PROPOSTAS PARA A ESCOLHA DO ADMINISTRADOR REGIONAL E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA COMUNITÁRIAS NAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS

A forma como deve se escolher o administrador regional para dirigir a região administrativa é objeto de preocupação há muitos anos. Quando a Lei Orgânica do Distrito Federal foi promulgada, em junho de 1993, o assunto esteve presente dentro do capítulo de organização administrativa. Consta do texto legal a previsão de que “lei disporá sobre a participação popular no processo de escolha do Administrador Regional”.

A forma como deve ser exercida essa “participação popular” e de que maneira se organiza o processo de escolha do administrador regional encontra-se atualmente em debate na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF).

Um dos objetivos desse trabalho acadêmico é apresentar o conteúdo de algumas propostas de regulamentação do tema, problematizando sobre as suas intenções e limites. As propostas discutidas são os projetos de lei nº 182/2015¹¹ e nº 951/2016¹²; protocolados para apreciação da CLDF; e o texto de autoria do Governo do Distrito Federal (GDF, gestão governador Rodrigo Rollemberg, submetido à consulta pública pelo portal <http://www.consultapublicavirtual.df.gov.br/consulta>.

A primeira proposição legislativa, o projeto de lei nº 182/2015, foi formulada com o objetivo de “reestruturar as regiões administrativas do Distrito Federal”. Pelo projeto o DF seria organizado em apenas 24 regiões. Ou seja, a proposta pretendia reduzir o número atual de administrações regionais (31). As 24 regiões seriam as seguintes:

1. Plano Piloto; 2. Gama; 3. Taguatinga; 4. Brazlândia; 5. Sobradinho; 6. Planaltina; 7. Paranoá; 8. Núcleo Bandeirante (Candangolândia e Park Way); 9. Ceilândia; 10. Guará (SIA); 11. Cruzeiro (Sudoeste e Octogonal); 12. Samambaia; 13. Santa Maria; 14. São Sebastião; 15. Recanto das Emas; 16. Lago Sul (Jardim Botânico); 17. Riacho Fundo I; 18. Lago Norte (Varjão); 19. Vicente Pires; 20. Águas Claras; 21. Riacho Fundo II; 22. Sobradinho II (Fercal); 23. Itapoã; 24. Estrutural.

¹¹ Disponível: <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1182!2015>. Acesso: 26/04/2017.

¹² Disponível: <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1951!2016>. Acesso: 26/04/2017.

As AR que deixariam de existir são as do quadro abaixo:

(Quadro 24):

QUADRO 24 : AR EXTINTAS - PL 182/2015	
Administração Regional Extintas	População (2015)
Candangolândia	15.541
Park Way	19.803
S I A	1.990
Sudoeste/Octogonal	52.990
Varjão	8.453
Fercal	8.288
Jardim Botânico	26.882
Total	133.947
Fonte: PDAD - 2015	

O PL nº 182/2015 previa que cada uma das 24 RA's teria um administrador regional, nomeado pelo governador (Art. 2º). Para ser investido na função de administrador regional há dois critérios estabelecidos no projeto: ter a ficha limpa (Lei Complementar nº 135/2010) e ser residente na RA há pelo menos 6 (seis) meses (Art. 4º).

Quanto a participação popular o Art. 17 reportava uma tarefa para o governador. No prazo de até um ano; contado a partir da data que a nova lei das administrações regionais fosse sancionada; seria apresentada uma nova lei dispondo sobre como será a participação popular na escolha do administrador regional.

Essa proposição acabou gerando muita polêmica em função das suas evidentes limitações. A primeira limitação era deixar sem uma representação governamental um conjunto de localidades. A população residente nas regiões administrativas que poderiam ser extintas totalizava 133,9 mil pessoas. Obviamente houve resistências das localidades afetadas. A não presença de órgãos do governo nas localidades é pior do que uma presença com resultados de desempenho questionável. O cidadão percebe que é melhor reclamar do órgão público que não funciona do que não ter nenhuma repartição administrativa do Estado onde reclamar.

Outra limitação era a previsão genérica de regulamentação da participação popular no processo de escolha do administrador regional. Por causa disto, a proposta foi retirada de

tramitação na CLDF, a pedido do próprio governador Rodrigo Rollemberg, autor do PL nº 182/2015.

O chefe do Poder Executivo resolveu redigir nova proposta e submeteu um texto de projeto de lei à consulta pública. Neste texto, objetivo foi sugerir uma regulamentação para a participação popular no processo de escolha dos administradores regionais e também organizar a constituição dos conselhos de representantes comunitários das regiões administrativas do Distrito Federal.

Pelo texto apresentado à consulta pública o administrador regional será escolhido em eleição direta por cidadãos com domicílio eleitoral na respectiva região administrativa. A participação do cidadão nesta escolha é considerada facultativa e a eleição será realizada simultaneamente com a eleição do governador do Distrito Federal. Há contradição do projeto do governador Rodrigo Rollemberg submetido à consulta pública. Comparecer para votar no processo de escolha do governador do DF, por força de previsão constitucional, **é obrigatório** (Art.14 CF/88). Portanto, combinar o comparecimento dos cidadãos em duas eleições simultâneas: uma obrigatória (governador) e outra facultativa (administrador regional) será algo no mínimo contraproducente em termos logísticos, operativos e organizacionais.

De acordo com esse projeto submetido à consulta popular o mandato do administrador regional coincidirá com o mandato do governador do Distrito Federal. As competências do administrador regional, de acordo com texto, serão definidas no futuro por um “regimento interno” comum a todas as administrações regionais, a ser regulamentada por decreto.

O texto também prevê a criação de um ‘conselho de representantes comunitários’ em cada região administrativa. O conselho terá atribuições consultivas e fiscalizatórias.

Dentre elas, pode-se destacar as seguintes competências:

- Subsidiar o planejamento regional e colaborar com o plano de prioridades para atuação política e administrativa;
- Propor e fiscalizar obras e serviços realizados na administração regional;
- Promover e organizar a participação da comunidade local na definição e acompanhamento dos planos, programas e projetos;
- Solicitar informações, diagnósticos e pareceres técnicos de órgãos e entidades públicas;
- Encaminhar propostas de solução de problemas aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta do Distrito Federal, por intermédio da administração regional;

- Apresentar sugestões às propostas orçamentárias de interesse da administração regional

Os conselheiros comunitários serão escolhidos por indicação e voto das entidades representativas da sociedade civil. São requisitos para concorrer ao cargo de administrador regional e a conselheiro comunitário: domicílio eleitoral na respectiva região administrativa há pelo menos 1 (um) ano; ter idoneidade moral e reputação ilibada. Um requisito exigido para concorrer a conselheiro comunitário é que o interessado seja filiado há pelo menos 1 ano na entidade que o indicou e tenha participação regular nela. Por último, exige-se filiação partidária do interessado para concorrer ao cargo de administrador regional.

Outra proposição legislativa discutida na CLDF é o projeto de lei nº 951/2016, de autoria do deputado distrital Chico Vigilante (PT). Por esse projeto, o projeto de escolha do administrador regional também ocorre com a participação da população, por meio de uma eleição, por voto secreto e facultativo, organizada nos 3 primeiros meses de cada mandato de um novo governador. Há pelo menos a prudência e a sabedoria de descasar as duas eleições (governador e administrador regional). O projeto também estabelece requisitos de reputação e probidade administrativa para a investidura do cargo de administrador regional e regula como será o processo da escolha por eleição.

Nenhuma dessas propostas estão em vigor. Não há em nenhum dos projetos aqui descritos qualquer previsão de quais sejam as atribuições ou as competências dos administradores regionais. Não são fixadas atribuições delimitadas dos serviços e das atividades que devem ser prestadas por esses órgãos.

Nas proposições legislativas examinadas verificou-se que há uma preocupação excessiva em regular o processo de escolha com participação social (representação política). O cidadão será convidado a escolher de forma direta um administrador regional para a localidade onde mora. No entanto, para as administrações regionais (AR), os órgãos, não estão previstas as competências, as obrigações e os recursos para a consecução dos planos e das metas. Fica patente o impasse institucional: são órgãos de representação política ou de execução de serviços públicos?

A representação política do administrador regional se reforça com a participação social do cidadão. O dilema é que esse reforço social não expressa necessariamente um melhor desempenho administrativo do órgão. Administrador regional eleito pelo voto direto da população ou escolhido pelo governador terá de enfrentar as mesmas dificuldades listadas ao

longo dessa avaliação. Quais sejam: orçamento insuficiente/baixo, quadro de pessoal em queda, baixa capacidade operacional, legislação em excesso e serviços públicos de menos.

CONCLUSÃO:

As administrações regionais (AR) são órgãos públicos relevantes na estrutura administrativa do Distrito Federal. Desenvolvem e executam diversos serviços públicos de interesse da sociedade. Um dos seus principais conceitos é que esses órgãos (AR) são constituídos para que haja a oferta descentralizada dos serviços públicos nas mais diferentes regiões administrativas do DF. No entanto, o desempenho administrativo das AR aqui avaliadas pode ser classificado como limitado e inadequado.

O objetivo geral desse trabalho acadêmico foi realizar uma avaliação do desempenho administrativo das administrações regionais, examinar as suas competências e atribuições na estrutura governamental do DF e construir um quadro analítico capaz de problematizar sobre os serviços públicos executados por esses órgãos (AR).

Da análise realizada percebe-se que as AR não podem ser caracterizadas de forma única dentro de um dos três modelos de administração pública aqui examinados (patrimonialista, burocrático ou gerencial). As AR não são propriamente órgãos do modelo de gestão pública de caráter patrimonial, embora nesses órgãos estejam presente muitas das características da cultura patrimonialista: recrutamento sem concurso ou mérito profissional; escolha dos dirigentes desses órgãos por seleção de natureza política ou como forma de amealhar apoio ao governador de plantão, uso da máquina pública como instrumento de fortalecimento da atuação política de determinado parlamentar ou líder político.

As AR também não são essencialmente órgãos burocráticos. Com rotinas pré-determinadas, com corpo funcional profissionalizado e ciosa das regras e das obrigações legais que devem ser respondidas por esses órgãos. Percebeu-se ao longo do trabalho e pelas informações aqui expostas que há um enorme vazio de normatização e definição do espaço legal e administrativo das AR.

Por último, não são também órgãos públicos de “caráter gerencial”, focado na entrega de produtos ou serviços públicos/comunitários de forma adequada, transparente e com menor custo. Pelo contrário, pelas informações recolhidas, são órgãos que gastam mais na área meio da sua própria manutenção do que propriamente nos atendimentos dos serviços finalísticos de atuação governamental.

Portanto, uma das conclusões do presente trabalho é que realmente são órgãos do Poder Executivo local sem um modelo de gestão pública definido, perdidos na ambiguidade institucional de representar politicamente à comunidade residente na localidade da região

administrativa ou prestar de forma descentralizada os serviços públicos delegados pela legislação ou requerido pela população.

O objetivo perseguido foi alcançado. Nossa avaliação nos permitiu concluir que a participação das administrações regionais no total da despesa pública realizada é baixa. No período examinado (2008, 2012 e 2016) não alcançou sequer 1% dos valores totais da despesa empenhada no DF.

Em 2008; as 31 (trinta e uma) administrações regionais do DF executaram um total de R\$ 84,6 milhões (valores nominais) das despesas empenhadas; contra uma despesa total do DF de R\$ 10,0 bilhões – participação de 0,84%.

Em 2012, a participação das AR no total das despesas realizadas foi de 0,76%, perfazendo R\$ 119,5 milhões (valores nominais); de uma despesa total da ordem de R\$ 15,8 bilhões.

No período mais recente (2016), já afetado pelo contexto do desajuste nas contas públicas locais e do quadro econômico nacional, a participação das AR no total das despesas realizadas desabou, alcançando apenas 0,27% da despesa total empenhada. O pior desempenho examinado.

As AR, no exercício financeiro de 2016, empenharam despesas da ordem de R\$ 57,2 milhões; de uma despesa total de R\$ 21,1 bilhões (valores nominais).

Esses órgãos realizam um percentual de despesa quase insignificante quando confrontado à despesa total do DF, o que obviamente compromete a capacidade institucional dessas repartições públicas na realização das competências e dos serviços de interesse coletivo sob à sua responsabilidade.

A execução orçamentária e financeira das AR caracteriza-se por valores muito baixos empenhados nas despesas relacionadas com as atividades finalísticas de atuação governamental.

Chegou-se à conclusão no caso das AR do Grupo I (Brasília e Cruzeiro), localidades com residentes de alta renda e maior grau de escolaridade, o que era um cenário de execução orçamentária e financeira desajustado (2008/2012) em relação a ordem das prioridades das subfunções orçamentárias da atuação governamental (maior empenho de despesas em atividade-meio do que nas despesas para atividades-fim); à exceção da AR do Cruzeiro ano 2012; ficou de certa forma pior a partir de 2016.

Por conta das restrições impostas pelo quadro de desequilíbrio fiscal a atuação governamental desses órgãos limitou-se ao pagamento do custeio exclusivo da própria máquina pública, realizando muito pouco das suas atribuições de interesse coletivo geral.

As informações encontradas permitem concluir que as AR nas cidades mais pobres e de menor escolaridade (Planaltina e SCIA/Estrutural – Grupo 2) conviviam com valores de execução de despesa pública muitos baixos nos exercícios financeiros de 2008 e 2012. O que é empenhado nas subfunções orçamentárias que têm por objetivo proporcionar serviços diretos à população expressa um gasto público de pequeno valor. Os valores empenhados seja na AR de Planaltina (RA – VI), seja na AR SCIA/Estrutural (RA – XXV), revelam a seguinte relação de despesa empenhada/ por habitante/ano nas respectivas localidades.

No caso de Planaltina, a despesa empenhada de R\$ 3,8 milhões, dividida pela população residente (190,4 mil moradores), revela uma despesa pública de caráter finalístico da ordem de R\$ 19,95/morador-ano.

No caso da cidade Estrutural, com população residente de 38,4 mil moradores, a razão obtida pela divisão entre a despesa empenhada nas subfunções orçamentárias de atuação governamental finalística e o número de residentes na AR; alcança o valor de R\$ 28,64/ano. Esses valores ficaram menor a partir de 2016.

O retrato de 2016 revela o pior momento das AR aqui examinadas.

O investimento por morador/ano das localidades que em 2008/2012 foi da ordem de R\$ 28,00 (vinte e oito reais), em média, na AR da cidade Estrutural, uma das mais pobres do Distrito Federal. A partir de 2016 foi reduzido para R\$ 12,29 por morador/ano. Na AR de Planaltina o investimento por morador/ano foi de R\$ 5,25 (cinco reais e vinte e cinco centavos). Os dados encontrados indicam menor atuação governamental em favor dos moradores dessas localidades.

De modo geral os valores encontrados e apresentados na pesquisa reforçam a conclusão geral desse trabalho acadêmico.

Independente da região administrativa e do perfil social e econômico dos moradores residentes nas localidades onde atuam cada da AR, do momento político (gestões Arruda, Agnelo ou Rollemberg), e do tamanho da população assistida, a execução orçamentária e financeira desses órgãos é extremamente limitada e os valores empenhados decresceram de forma geral, à exceção de um caso ou outro. Percebe-se uma concentração maior da execução das despesas nas atividades meio, de custeio da máquina pública. As ações governamentais de caráter finalístico recebem valores menores de empenho da despesa pública.

O quadro fiscal ajuda explicar parte do baixo desempenho. No entanto, o modelo institucional e administrativo vigente, de ambiguidade sobre qual seja o papel das AR na estrutura governamental do DF colabora em muito para o baixo desempenho encontrado.

As AR apresentam uma tendência de perda da força de trabalho em atividade, comprometendo o desempenho das suas atribuições legais. A perda da força de trabalho em atividade deve-se em parte à forma de recrutamento e seleção dos servidores.

Há um grande questionamento sobre a participação excessiva de servidores em cargos de comissão, sem vínculo com a administração, recrutados por critérios poucos transparentes de mérito profissional e com clara motivação de afinidade política e alinhamento partidário.

Dados da Secretaria de Planejamento do Distrito Federal, no tocante à gestão das pessoas, revelam que não houve, nos últimos anos, concursos públicos para a seleção de novos servidores com lotação previstas para os quadros funcionais das administrações regionais.

O resultado é o seguinte: o **número total** de servidores em atividade nas 06 AR aqui examinadas (Brasília/Cruzeiro; Planaltina/SCIA Estrutural e Gama/Ceilândia), que era de 1,2 mil (2008) caiu para 616 (2016). Redução de 94,8% no período.

Desta forma, há um esvaziamento institucional de conjunto – seja de servidores efetivos e/ou comissionados, contribuindo para o fraco desempenho das AR no desenvolvimento das suas atribuições e na operação/prestação dos serviços públicos necessários à população.

Dentre os objetivos específicos do trabalho examinamos algumas atividades atribuídas as AR, particularmente as relacionadas com o licenciamento e a regulação de atividades econômicas na sua circunscrição territorial. Foi verificado de forma geral uma diminuição dos resultados físicos na expedição dos instrumentos de licenças nos anos examinados.

Os resultados quanto à expedição de documentos e/ou licenças como alvará de funcionamento, alvará de construção e/ou carta de habite-se confirmaram a correção das críticas quanto à morosidade na execução dessas ações, o que provoca um ambiente de paralisia para o exercício das atividades produtivas no DF, particularmente na construção civil.

Dessa forma pode-se concluir que as AR apresentam uma dubiedade no seu papel institucional. A atual legislação confirma que a principal missão desses órgãos é a representação do “governo” ou do “governador” na localidade. A atribuição de responsabilidade para a execução de serviços públicos e outras ações descentralizadas da administração pública não se faz acompanhar por uma estrutura operacional ou humana para a sua consecução. Há um vazio normativo quanto a definição precisa de quais serviços devem ser prestados pelas AR.

As AR parecem sofrer com esse o impasse. Realizam uma articulação governamental ou de representação política do governante de plantão (governador do DF) de forma limitada. Essa relação de “representação política” em geral é arbitrada com a participação e o envolvimento de deputados (as)/membros do Poder Legislativo local (CLDF) ou federal (Congresso Nacional), como forma de reforçar a base de apoio político do governador do DF.

Contudo esse trabalho de representação política não necessariamente significa representação da comunidade junto ao governo, tampouco é uma expressão da participação social do cidadão residente na localidade da AR.

A representação política pretendida não encontrou uma estrutura adequada de operação dos serviços públicos. Nenhuma das missões institucionais das AR (representação política ou operação de serviços públicos) é realizada de forma satisfatória.

Outro objetivo específico do trabalho foi problematizar quanto as propostas de mudança na forma de escolha do administrador regional.

A percepção geral da avaliação aqui efetuada indica que a forma de escolher o administrador regional seja por eleição direta entre os eleitores da localidade; seja por nomeação do governador não será uma medida capaz de melhorar a capacidade de execução desses órgãos. Caso seja adotada de forma isolada. Qualquer que seja a forma de escolha do administrador regional; o escolhido (a) e a população residente na região terá de conviver com uma estrutura operacional defasada e com as dificuldades listadas ao longo desse trabalho. Quais sejam: orçamento insuficiente/baixo, quadro de pessoal em queda, baixa capacidade operativa, legislação em excesso e serviços públicos de menos.

Reforçar o caráter de representação política das AR com a participação popular na escolha do administrador regional (eleição direta) pode frustrar as expectativas da população residente nas localidades, pois a participação do cidadão na escolha do dirigente do órgão público não virá acompanhada por uma definição clara das obrigações, do orçamento disponível e da estrutura operativa para a execução dos serviços públicos.

Há serviços e atribuições legais exercidas pelas AR que deveriam ser prestados sem a “pressão política”. Normas técnicas e de planejamento urbano que precisam ser obedecidas, sob pena de se negligenciar importantes aspectos urbanos ou ambientais. Portanto, não é aconselhável que a representação política seja a principal incumbência institucional das AR.

As AR precisam ser órgãos de execução descentralizada das ações da administração pública do DF. A participação popular ou social nas AR deveria buscar os objetivos típicos do processo de envolvimento dos cidadãos na gestão pública:

- i). controlar a execução dos serviços e dos produtos entregues por esses órgãos visando melhor qualidade e menor custo;
- ii) definir e hierarquizar um conjunto de demandas sociais para a formação de uma agenda de prioridades para o governo agir na localidade;
- iii) permitir uma interação entre as vivências do cidadão comum e as dinâmicas do setor público, de forma a melhorar as relações estado-sociedade.

De forma geral entendemos que os objetivos gerais e específicos perseguidos pela pesquisa realizada foram alcançados. A presente pesquisa procurou debater o papel institucional das administrações regionais e o seu desempenho operacional/orçamentário e financeiro.

Os resultados e as conclusões aqui apresentadas podem servir como um roteiro para o aprofundamento das discussões sobre como melhorar a atuação da gestão pública no Distrito Federal.

É fato que uma gestão pública com maior participação e controle social significa uma cidadania mais ativa.

Há uma grande insatisfação da população quanto à oferta, a disponibilidade e a qualidade dos serviços públicos e dos produtos entregues pelo Estado.

O gestor público cada vez mais é desafiado a oferecer bens e serviços em maior quantidade e qualidade, sem aumento de custos e com maior transparência e equidade no gasto público.

É preciso que o DF aproveite a sua arquitetura institucional e disponibilidade de receitas orçamentárias para desenhar estruturas administrativas mais ajustadas aos sentimentos dos cidadãos que aqui trabalham, estudam, produzem e vivem.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** 52 p. (Cadernos ENAP nº. 10). Brasília. 1997. Disponível: <http://artigo.enap.gov.br/downloads.pdf>. Acesso em: 30ago2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:1988 – texto constitucional de 5 de outubro de 1988** com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1 a 46, de 2005, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994 – 25ª. edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Decreto DF n. 38.094/2017 - **Aprova o Regimento Interno das Administrações Regionais do Distrito Federal e dá outras providências.** Brasília: 2017. Disponível em: <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-469481!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Aceso em: 05maio2017.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei Orgânica do Distrito Federal:** texto atualizado com as alterações adotadas pelas Emendas à Lei Orgânica nº 01 a 85 e as decisões em Ação Direta de Inconstitucionalidades proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios até 24 de dezembro de 2013. 6, ed. – Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2014, 256 p.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Prestação de Contas Anual do Governador – Exercício 2008. Anexo IV – Relatório de Atividades.** Brasília: 2008. Disponível em: http://www.seplag.df.gov.br/images/planejamento_governamental/acompanhamento_governamental/relatorio_de_atividades/2008%20-%20SAG-REL-ATV.pdf. Acesso em: 02maio2017.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Prestação de Contas Anual do Governador – Exercício 2012. Anexo IV – Relatório de Atividades.** Brasília: 2012. Disponível em:

<http://www.seplag.df.gov.br/planejamentoeorcamento/planejamentogovernamental/270-prestacao-de-contas.html>. Acesso em 05maio2017.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Prestação de Contas Anual do Governador – Exercício 2016. Anexo IV – Relatório de Atividades.** Brasília: 2016. Disponível em:

http://www.seplag.df.gov.br/images/planejamento_governamental/Relatorio_de_Atividades_2016_compressed.pdf. Aceso em 05maio2017.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei DF n. 2.105/1998 – Código de Edificações do Distrito Federal (Código de Obras).** Brasília: 1998. Disponível em:

<http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-44606!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 05maio2017.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei DF n. 5.547/2015 - Dispõe sobre as autorizações para localização e funcionamento de atividades econômicas e auxiliares e dá outras providências.** Brasília: 2015. Disponível:

<http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-405895!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 05/05/2017.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei DF n. 4.748/2012 - Dispõe sobre a regularização, a organização e o funcionamento das feiras livres e permanentes no Distrito Federal.** Brasília: 2012. Disponível em:

<http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-221359!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 05maio2017.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei DF n. 4.285/2008 - Reestrutura a Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal – ADASA/DF, dispõe sobre recursos hídricos e serviços públicos no Distrito Federal e dá outras providências.** Brasília: 2008. Disponível em:

<http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-164895!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 05maio2017.

FARIA FIGUEREDO, Marcus. FIGUEREDO, Argelina Maria. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Revista Análise & Conjuntura** nº 61set/dez: 1985. Belo Horizonte (MG).

Disponível em: <http://www.josenorberto.com.br/josenorberto/AC-2007-38.pdf>. Acesso em 24set2017.

LIMA, José Magalhães de. **ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS X REGIÕES ADMINISTRATIVAS: Criação, Extinção, Desmembramento**. Assessoria Legislativa/Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). 2015 (Textos para Discussão nº 5). Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1679>. Acesso em 30ago2016.

LOURENÇO, Nivaldo Vieira. **Administração Pública: Modelos, Conceitos, Reformas e Avanços para uma Nova Gestão (Livro Eletrônico)**. Curitiba. InterSaberes. 2016 (Série Gestão Pública). 2 Mb. PDF.

KLERING, Luís Roque. PORSSE, Melody de Campos Soares. GUADAGNIN, Luís Alberto. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. **Análise A Revista Acadêmica da FACE**. Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/view/8231/5903>. Acesso: 10.03.2017.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MERTON, Robert K. **Social theory and social structure: toward the codification of theory and research**. Glencoe: Free Press, 1949.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública. RAP**. Fundação Getúlio Vargas (FGV). Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/Jun. 2008.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. **Planejamento e orçamento governamental**; coletânea / Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v. p. 229 a 270.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia Científica**: a construção do conhecimento. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.